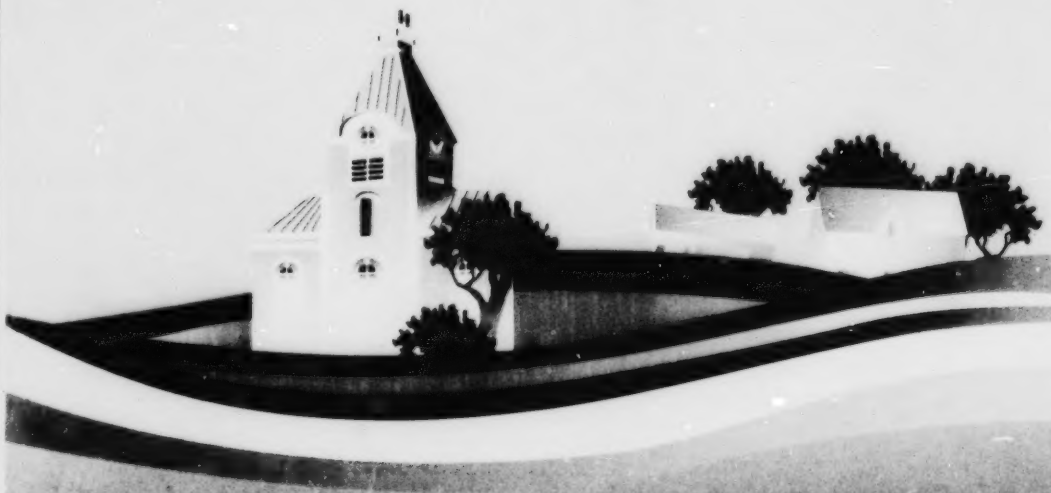


A *Vision* for *Local Governance* in *New Brunswick*

Report of the
Minister's Round Table
on Local Governance

June 2001

102-01285/

ACKNOWLEDGEMENTS

The Round Table members wish to acknowledge the Provincial Government for establishing a Minister's Round Table on Local Governance, in partnership with representatives of municipal associations, Local Service Districts and regional commissions. This Round Table process provided a unique opportunity for key stakeholders to discuss and address a broad range of issues impacting the local governance system in New Brunswick.

Round Table members also want to acknowledge a number of individuals that contributed to the process itself. The report could not have been completed without the dedication and assistance of the members of the Technical Committee as well as staff at the Department of the Environment and Local Government. These individuals have worked countless hours in support of the Round Table to ensure that its members received relevant information needed to develop their recommendations. The Technical Committee members, as well as departmental staff involved in this process are listed in Appendix A. Round Table members wish to thank them for their dedication, commitment and professionalism. Their tireless efforts did not go unnoticed and led to greater understanding by all members of the issues facing New Brunswick's local governance system. As well, the effective facilitation of the meetings provided by Jacques Paynter was greatly appreciated by the Round Table members.

TABLE OF CONTENTS

SECTION 1 – BACKGROUND

Establishment of Minister's Round Table..... 1
Mandate of the Round Table..... 3
Process for the Round Table..... 3
Report Overview..... 4

SECTION 2 – CHANGES IN THE LOCAL GOVERNANCE SYSTEM SINCE 1966

Changes in the System..... 5
Strengths of the System..... 7

SECTION 3 – VISION OF THE ROUND TABLE..... 8

SECTION 4 – CHALLENGES FOR THE UNINCORPORATED AREAS

The Unincorporated Areas: Description and Trends..... 9
Governance Structures in the Unincorporated Regions..... 11
Issues Facing the Unincorporated Areas 12
What Changes are Needed?..... 16
Principles Established to Guide Development of Options..... 16

SECTION 5 – CHALLENGES FACING MUNICIPALITIES

Description and Trends..... 20
Local Government Structures..... 21
Issues Facing Municipalities..... 22
What Changes are Needed?..... 24
Principles Established to Guide Development of Options..... 24

SECTION 6 – OPTIONS AND RECOMMENDATIONS

Governance in the Unincorporated Regions..... 26
Collaboration on a Regional Basis..... 33
Provincial – Municipal Funding..... 38
Property Taxation..... 43

CONCLUSION..... 44

DEFINITIONS..... 45

APPENDICES:

Appendix A – Technical Committee and Departmental Staff Assisting Round Table.. 47

Appendix B – Presentations made to the Round Table..... 49

Appendix C – Comparison of Local Governance Options..... 51

Appendix D – Comparison of Regional Service Delivery Options..... 53

Appendix E – Assessment of Potential Revenue Sources..... 55

In recent years, much has been said about the need to change various aspects of the local governance system in New Brunswick. The issues that continue to be raised focus on: provincial fiscal transfers to municipalities; local representation, land use planning and property taxation in the unincorporated areas (i.e., the Local Service Districts or "LSDs"); and the relationship between municipalities and surrounding unincorporated areas.

In light of the changing financial climate, particularly in regards to provincial-municipal fiscal transfers, municipalities are finding it increasingly difficult to balance the demand for quality services with acceptable levels of taxation. In unincorporated areas (suburban and rural), development continues to occur without being properly planned and managed, resulting in a variety of land use conflicts and environmental impacts. Relationships between municipalities and their neighboring LSDs have, in some instances, become strained as a result of issues related to cost-sharing for services, uncontrolled development adjacent to municipal boundaries and differences in property taxation rules. While these issues are not new, the need to address them is becoming more critical.

Given that these issues are interconnected, it was determined that they should be addressed in an integrated manner, with input from key stakeholders, to ensure that the recommendations ultimately developed, whether on structure or finances, would complement one another. On this basis, a decision was made by the provincial government to establish a Minister's Round Table on Local Governance.

Establishment of the Minister's Round Table

In December of 2000, the Hon. Kim Jardine, Minister of the Environment and Local Government, formally announced the establishment of the *Minister's Round Table on Local Governance*.

In establishing the Round Table, the Minister requested that the three associations representing municipalities (Association francophone des municipalités du Nouveau Brunswick, Cities of New Brunswick Association and the Union of Municipalities of New Brunswick) identify individuals who could be named to the Round Table. Once the names were received, the Minister appointed these individuals to the Round Table. The Minister also appointed individuals from the unincorporated areas and the regional commissions (Solid Waste, Land Use Planning, and Economic Development) to the Round Table.

Round Table members were appointed by the Minister, as individuals, to provide their views and ideas on the local governance system as a whole and not just from the perspective of their respective community or associations. This approach allowed for effective and positive discussions.

The following individuals were appointed to the Round Table:

From the Cities of New Brunswick Association (CNBA):

Bruce MacIntosh
Mayor of Campbellton

Paul Ouellette
Mayor of Bathurst (deceased) replaced by:
Jacques Martin
Mayor of Edmundston

Peter Trites
Councillor, Saint John
President, CNBA

From the Union of Municipalities of New Brunswick (UMNB):

Jim Blanchard
Mayor of Dalhousie

Yvonne Gibb
Executive Director, UMNB

Raymond Murphy
Mayor of Rexton, President,UMNB

From l'Association francophone des municipalités du Nouveau Brunswick (AFMNB):

Raoul Charest
Mayor of Beresford, President, AFMNB

Roland J. Martin
Mayor of Saint Léonard,
Vice-president, AFMNB

Léopold Chiasson
Executive Director, AFMNB
(joined the Technical Committee)
replaced by:
Réginald Paulin,
Mayor of Lamèque

From LSD Advisory Committees:

Réjean Bonenfant,
Lac Baker LSD Advisory Committee Chair & member of COGERNO (Solid Waste Commission)

V. J. (Nick) Hachey,
Former Allardville LSD Advisory Committee member & member of the Nepisiguit-Chaleur Solid Waste Commission

Thomas McLaughlin,
Pointe à Bouleau LSD Advisory Committee Chair

Elizabeth Munn,
Upper Miramichi LSD Advisory Committee member

Sandra Speight,
Greenwich LSD Advisory Committee Chair

From regional commissions:

Adélard Cormier,
Chair, Kent District Planning Commission, President of the Association of Planning Commissions

Wayne Flinn,
Vice-Chair, Fredericton Region Solid Waste Commission & Chair of the NB Solid Waste Association & Chair of Estey's Bridge LSD Advisory Committee

Gwen Lister,
Economic Development Commissions

From the provincial government:
Five Ministers also participated on the Round Table.

Kim Jardine
Minister of the Environment and Local Government (Chairperson)

Norm Betts
Minister of Finance

Margaret-Ann Blaney
Minister of Transportation

Milt Sherwood
Minister of Public Safety

Jeannot Volpé
Minister of Natural Resources and Energy

Mandate of the Round Table

The Round Table was asked to review four fundamental aspects of the local governance system in New Brunswick and to make recommendations for improvements. Specifically, the Round Table was to:

- *Examine the various issues resulting from the current gap in local governance in the unincorporated areas and examine local governance models to address these issues.*
- *Examine the relationship between local services and property taxation levels in Local Service Districts (LSDs) and examine how property taxation reflects the services being provided and their associated costs.*
- *Examine how common services provided on a regional basis such as land use planning, solid waste management, economic development, recreation and libraries, and water and wastewater management could be more effectively planned, coordinated, financed and delivered.*
- *Examine the various issues related to the financing of local governments (e.g., property taxation, unconditional grant, user fees, etc.) and the development of recommendations aimed at enhancing the financial stability and autonomy of local governments.*

Process for the Round Table

The Round Table met on seven occasions between January and June 2001, each of which was a two-day meeting. The meetings included a combination of presentations and discussions. The information and presentations for the meetings were prepared, for the most part, by the Technical Committee and staff from the Department of Finance and the Department of the Environment and Local Government.

During its deliberations, the Round Table heard from representatives of different jurisdictions across Canada including Nova Scotia, Quebec and British Columbia. The Round Table also had an opportunity to hear academic perspectives on municipal financing and governance. A listing of all the presentations is outlined in Appendix B.

Round Table participants had an opportunity to share their experiences, perspectives and ideas, to debate the issues and to develop potential solutions. As part of this process, a vision and guiding principles were established, the key issues facing the local governance system were identified, a variety of options to address these issues were considered and a series of recommendations were formulated.

This Round Table approach provided a unique opportunity to discuss critical issues confronting the local governance system in New Brunswick and to develop potential solutions. This approach marked the first time representatives from all three municipal elected officials' associations, from Local Service Districts, from regional commissions, as well as Cabinet Ministers jointly developed recommendations having the potential to shape the future of the local governance system.

Report Overview

The remainder of this Report includes the following sections:

Section Two provides an overview of where we have been since the 1966 reforms recommended by the Byrne Comission were implemented. A brief review of some of the strengths of the current system is also presented.

Section Three outlines the vision that was developed and adopted by the Round Table during its deliberations. This "working" vision helped guide members of the Round Table in their development of options and recommendations.

Section Four focuses on the situation in the unincorporated areas. A description of the unincorporated areas is provided (the rural / suburban picture), along with a discussion of some of the trends having an impact on these areas. This is followed by a review of the governance structures in place, a description of the critical issues confronting these areas and a summary of the changes needed to address the issues. In general terms, the issues focus on representation and local decision-making, collaborative service delivery and property taxation. A series of principles that guided the development of options is also presented.

Section Five focuses on the municipalities. A description of municipalities is provided (the urban / suburban / rural picture), along with a discussion of some of the trends having an impact on municipalities. This is followed by a review of the current municipal government structure, the identification of the critical issues confronting municipalities and a summary of the changes needed to address these issues. Specifically, the issues deal with collaborative service delivery, the relationship between municipalies and the unincorporated areas, and provincial-municipal funding arrangements. A series of principles that were applied in the development of options is then presented.

Section Six describes the options considered by the Round Table to address the issues, followed by the recommendations of the Round Table.

SECTION TWO
CHANGES IN THE LOCAL GOVERNANCE SYSTEM SINCE 1966

Changes to the system...

Though local government in New Brunswick predates confederation, it is perhaps most relevant to outline the fundamental changes that were introduced in 1966 as a result of the New Brunswick Royal Commission on Finance and Municipal Taxation, otherwise known as the Byrne Commission, named after its Chair, Edward G. Byrne.

Prior to 1966, local government in New Brunswick was characterized by two forms: municipalities (primarily towns and cities) and counties (covering, for the most part, rural areas). The Byrne commission identified significant disparities in both the range and costs of services provided to citizens across the province. These disparities were particularly evident in such service areas as health care and education. Furthermore, a number of county governments and municipalities were experiencing major financial and management difficulties. It was recognized that a major overhaul was needed.

Many of the recommendations put forward by the Byrne Commission were subsequently implemented by the provincial government by way of the program for Equal Opportunity. This resulted in significant changes in terms of responsibility for services, property assessment and taxation, as well as local government funding and structures. The essential aim of these changes was to provide all citizens with an "Equal Opportunity" to access and benefit from minimum standards of service and opportunity regardless of the financial resources of the locality in which they live.

The Creation of Local Service Districts

The elimination of county governments left a large portion of New Brunswick's population and land mass as "unincorporated areas", that is, with no local government. Local services to these areas would be authorized and coordinated by the provincial government. Servicing areas were to be identified through the creation of Local Service Districts (LSDs). The remainder of the province would be covered by incorporated municipalities: cities, towns and villages.

The Division of Service Responsibilities

In terms of servicing responsibilities, the province would be responsible for the more general "services to people" including health, education, social assistance and justice, thereby ensuring a greater degree of uniformity (in terms of access and standards) across the province. Municipalities would, on the other hand, be responsible for the more localized "services to property" such as fire protection, local road maintenance, garbage collection, policing and recreation. The introduction of the *Municipalities Act* in 1966 formalized the new alignment of responsibilities for municipalities as well as the village, town, city and LSD structures.

Though there have been some minor adjustments to the division of responsibilities between municipalities and the provincial government over the years, it remains essentially unchanged. In large measure, this division has worked well for the province by way of promoting greater uniformity and accessibility throughout the province for such services as health, education and justice, while at the same time giving local governments specific jurisdiction over local matters. In fact, many other provinces across Canada continue to wrestle with the

entanglement of service responsibilities. Along with the division of service responsibilities, local government structures are also essentially the same as when introduced in 1966, with the exception of the Rural Community structure established in 1995.

Local Government Restructuring

Though the basic structures have remained the same, several local government restructuring initiatives have taken place since the early 1970s. These have included 16 incorporations, 93 adjustments to municipal boundaries (i.e., annexations or decrements), as well as 17 amalgamations.

Local Government Funding

In terms of local government funding, Equal Opportunity reforms resulted in the introduction of an unconditional grant that had two purposes:

1) To provide block funding to municipalities to help maintain property taxation at acceptable levels; and
2) To equalize municipalities' ability to pay for basic local services in comparison to similar municipalities.

The formula used to calculate the distribution of funding support to individual municipalities has changed over the years, but in general terms, the main objective has always remained the same, that is, to support municipalities in financing local services.

Property Assessment and Taxation

As a result of the realignment of responsibilities under Equal Opportunity, the province now shared the property tax field with municipalities in order to cover some of the costs for education. This realignment also included the province assuming the responsibilities for assessment, property tax billing and collection. These functions were standardized across the province and municipal revenues from property taxation were now guaranteed by the province. (The province continues to remit the amount of money levied by municipalities via the local rate, regardless of the amount actually collected.) While various adjustments have been made to the property taxation and assessment system over the years, the fundamentals of the system remain essentially the same.

Changes in Unincorporated Areas

As for the unincorporated areas, it is worth noting that a number of studies were undertaken to address various issues that have arisen over the years, many of which could be linked to the fact that there has been an absence of local government in these regions. Of particular relevance was the 1976 *Task Force on the Unincorporated Areas of New Brunswick*, which recommended that LSDs be abolished and be replaced by 11 new municipalities covering all of the unincorporated areas. Various other reports were prepared regarding such issues as urban sprawl. The 1993 *Commission on Land Use and the Rural Environment* (CLURE) also highlighted a variety of major problems associated with the absence of local government in unincorporated areas that should be addressed. These included: conflicting land uses, ribbon development, unmanaged development just outside the major centres, the protection of water sources and the management of wastewater. One particular change resulting from the CLURE reports was the creation of the Rural Community structure, which allowed for the election of a Rural Community Committee with the power to adopt a land use plan.

More recently, the 1999 Municipalities Act Review Panel report entitled *Opportunities for Improving Local Governance in New Brunswick* made a series of recommendations aimed at improving the governance situation in the unincorporated areas. In making its recommendations, the Panel concluded "...

the [provincial government] must move forward to develop a more effective framework for local governance for unincorporated areas...".

The Strengths of the System...

While a variety of issues having an impact on the local governance system will be discussed in other sections of this report, the Round Table also felt it was important to consider and recognize the strengths of the current system that can serve as a foundation for the future. The following summarizes some of these strengths.

- ***Disentanglement of service responsibilities***

As noted earlier, one of the legacies of the Byrne reforms was the division of responsibilities between the province and municipalities, which was introduced as a means of entrenching the notion of "Equal Opportunity. "Services to people" are provided by the provincial government (primarily education, health, justice, social assistance) and "services to property" (e.g., policing, fire protection, recreation, land use planning, water and wastewater, roads, etc.) are provided by local governments. The Round Table sees this division of service responsibilities as continuing to be appropriate and important for New Brunswick.

- ***Municipalities are the cornerstone of the local governance system***

Municipalities are very much the cornerstone of the local governance framework in New Brunswick. It is difficult to imagine the province without municipalities to manage local road networks, water and wastewater systems, recreational facilities, police protection services, fire prevention and suppression services, solid waste collection and disposal services and land use planning services. Services provided by municipalities not only meet the critical needs of local communities, but they also complement those services administered by the provincial government. Municipalities should remain an important part of the local governance system.

- ***Building on established regional colaboration***

There are a variety of services to properties provided on a regional or sub-regional basis. Some of these include solid waste management, land use planning, economic development, fire protection, police protection, and recreation. The benefits that can be derived through regional collaboration include improved effectiveness and making better use of resources through the achievement of economies of scale and, avoidance of duplication of effort.

- ***Funding for local governments***

Though it has been an ongoing source of debate and controversy, there has and continues to be recognition of the need to level the playing field amongst municipalities to ensure that they can provide a reasonable level and quality of local services at acceptable levels of property taxation. There is a need to ensure that the provincial-municipal fiscal transfer relationship will continue to support municipalities in a fair and equitable manner.

One of the first tasks of the Minister's Round Table was to develop a vision. The vision adopted by the Round Table is as follows:

Through a comprehensive understanding of the roles, responsibilities and priorities of local governance, the Round Table will develop a governance concept, which ensures NB citizens:

may live where they want in consideration of: an appropriate scope of locally desired services, associated costs, and representative decision making authority;

may fully and equitably participate in decisions related to: local services and their associated costs, formulation and application of legislation, regulations and policy affecting local activities, planning of local services and those natural resources affecting local economic development; and

may contribute to the strengthening of their communities and of the province as a whole through enhanced collaboration on a regional basis.

This vision was used by the Round Table as a reference point with respect to the issues and options that were debated. It was also meant to provide an overall direction and framework for the Round Table regarding the development of its recommendations. This vision was further refined through the adoption of a series of principles by the Round Table.

This section focuses on the unincorporated areas of the province. In particular, the following sections are presented:

- A description of the unincorporated areas (the suburban / rural picture, population distribution), along with an overview of some of the trends having an impact on these areas;
- A review of the governance structures in place – the LSD and Rural Community structures;
- A description of the critical issues confronting unincorporated areas;
- A summary of the changes / improvements needed; and
- A review of the principles that were established to guide the development of options.

The Unincorporated Areas: Description and Trends

The suburban / rural picture

The unincorporated areas comprise approximately 40% of the population and 80% of the land mass of New Brunswick. Despite being referred to in general terms as the "unincorporated areas", there are significant differences between these areas, which have over time been divided into Local Service Districts (LSDs). Some LSDs are located close to, or immediately adjacent to cities or towns and are very much "suburban". These LSDs are usually characterized by substantial residential subdivisions and some commercial / industrial development.

Some LSDs are very "rural" and are generally located at some distance from a city or town. They are often dominated by large farming or woodland areas, and have a very low population density. Still other LSDs are larger than many municipalities in terms of population and geographic area, and have a large number of large-scale commercial and industrial operations within their boundaries. Among LSDs there are substantial differences in tax base and therefore varying levels of financial capacity in offering local services. Moreover, it is more costly to serve a large and sparsely populated area.

Another important consideration that should be emphasized is that not all areas within unincorporated New Brunswick have the same needs, desires and attitudes in regard to local governance. Residents of some areas have expressed a strong interest in seeking incorporation as municipalities, in order to take better charge of their future. In some instances, increased interest in incorporation or some other form of governance is a reaction to a particular situation in a community (e.g., unwanted development, water and wastewater problems, land use conflicts). It should also be pointed out that while there may be a strong local desire for incorporation, this desire is often tempered by financial realities; the establishment of a municipality for an area that has a low population density and limited tax base is simply too expensive. This situation begs the question: could there be a more suitable option made available to unincorporated areas that would balance local decision-making authority with financial capacity?

In other unincorporated areas, there appears to be very little interest on the part of residents in moving toward a formalized local

governance structure. Residents are comfortable with the current structure (i.e., the LSD system and the provincial role of service provider / coordinator) and are very concerned that any changes will result in increased taxation.

The implication of this diversity is that any new governance / service-delivery approaches need to accommodate wide-ranging differences in fiscal capacity and in terms of the needs and desires of residents of unincorporated areas.

Growth in the unincorporated areas

Most of the population of the unincorporated areas is located in the regions surrounding the seven cities (approximately 26% of the unincorporated area population lives within 20 a kilometre radius and 69% within a 50 kilometre radius). Population growth in the surrounding unincorporated areas is generally outpacing growth in municipalities (see Table 1 below). For example, in the Fredericton region, the population of the unincorporated areas (within a radius of 20 kilometres of the city) grew by 6,873 between 1986 and 1996. At the same time the population of the city grew by 2,155. Similarly, growth in the more rural regions of the province is occurring primarily in the unincorporated areas. For example, in the Florenceville area, the population in the four municipalities of Florenceville, Bristol, Bath and Centreville declined by 496 while in surrounding areas it grew by 693, between 1976 and 1996.

Table 1

	Municipalities		Unincorporated Areas	
	Population	Proportion of NB Total	Population	Proportion of NB Total
1991 Population (723,900)	452,105	62.45%	271,795	37.55%
1996 Population (738,133)	452,904	61.63%	283,229	38.37%
Growth from 1991 to 1996 (14,233)	2,799	19.67%	11,434	80.33%

The fact that a large portion of the population resides in the unincorporated areas and that growth is occurring in these areas with no local government has a number of very significant implications. Development, except in a few cases, is not being controlled, planned and managed effectively and this inevitably leads to a variety of land use conflicts (e.g., farming vs. residential and commercial development), impacts on water supply and quality, and causes loss of natural resources and wildlife habitats.

Lack of proper planning can result in a significant change in a community's character and quality of life. When basic infrastructure requirements are not property planned it can ultimately lead to higher costs to property owners and possibly to the provincial government. This situation may also present a further obstacle to potential local government restructuring. In addition, the linear development that continues to occur is having significant cost implications for services such as policing, fire protection, transportation (roads) and school busing.

Interdependence of communities

Residents of unincorporated areas and municipalities are often closely connected on a regional basis by transportation networks, employment opportunities, social and cultural activities, settlement patterns and geography. While residents may live in one area, they may work, shop and/or participate in recreation or cultural activities in several other areas. In effect, residents are multi-community members and form part of a larger natural region of common identity and shared interests. Some of these regions are centered around cities: e.g., Bathurst, Edmundston, Fredericton, Miramichi, Moncton and Saint John. Other regions of common identity in the province include the Péninsule Acadienne, the Kent County area, the Saint John River Valley area, the Restigouche County area

(primarily around the municipalities of Campbellton and Dalhousie) the Kings County area and the Southwest corner of the province (Charlotte County).

The establishment of regional service agencies for such services as solid waste management, land use planning and economic development have furthered these regional relationships. Smaller scale inter-municipal, inter-LSD and municipal-LSD servicing agreements (e.g., for fire protection and suppression, recreation) are also an indication of the cooperation and inter-relationships that have evolved over time.

There may be an opportunity to build upon these regional and sub-regional relationships to address some of the issues facing both unincorporated areas and municipalities, given that so many of these issues cross jurisdictional boundaries (e.g., protecting water supplies).

Governance Structures in the Unincorporated Regions

There are essentially two governance structures available to unincorporated areas: the Local Service District or the Rural Community.

The Local Service District (LSD)

The Local Service District structure is essentially a mechanism to facilitate the delivery and coordination of optional local services by the provincial government in unincorporated areas (e.g., street lighting, recreation, fire protection, etc.), which are often provided by a volunteer organization (e.g., a volunteer fire brigade or recreation council).

The Local Service District is not a form of local government. An LSD Advisory Committee may be elected via a public meeting process but it does not have decision-making authority. It serves in an advisory capacity to the Minister of the Environment and Local Government on matters of local service provision. Public meetings are also held to vote on the establishment or discontinuance of services, but the final decision on whether a service is established rests with the provincial government.

The Rural Community

In 1995, the "Rural Community" structure was introduced, enabling unincorporated communities to elect, via universal suffrage, their own representatives (referred to as a Rural Community Committee). A Rural Community Committee's only decision-making power is the adoption and amendment of a land use plan for the Rural Community it is elected to serve.

The Rural Community Committee is also responsible for receiving petitions from the electorate of the Rural Community regarding the establishment or discontinuance of optional local services (such as fire protection, community services and street lighting), for calling and running public meetings for a vote on service establishment or discontinuance, and for providing advice to the Minister following a vote at a public meeting.

An initial "pilot" rural community, the Beaubassin-East Rural Community (comprised of six former LSDs), was established in 1995. To date, it remains the only Rural Community in the province. Why there is only one Rural Community in place may be partly attributed to the lack of a provincial implementation strategy and the need to bring about legislative changes to facilitate their operation. It might also be attributed to the fact that the Rural Community,

in its current form, does not offer enough to communities in terms of local decision-making authority.

NOTE: In the case of both the LSD and Rural Community, there are three types of services:

1) *Provincially provided mandatory services:* Policing, transportation (roads), administration and dog control (which are funded partially through a special provincial levy of 65 cents per $100 of assessment on residential owner-occupied properties);
2) *Designated services (through legislation):* Land use planning, solid waste collection and disposal, cost of assessment (paid for through property taxation); and
3) *Elective services (optional):* typically fire protection, recreation, community services, street lighting (paid for through the local property tax rate).

Issues Facing the Unincorporated Areas

Unincorporated areas are facing a number of issues, many of which can be attributed to the lack of a formal local governance structure. The issues described below have been identified through various sources and, as noted earlier, many are not new. Sources of information have included previous reports such as the 1999 Report from the Municipalities Act Review Panel and the Report from the Commission on Land Use Planning and the Rural Environment. Ongoing dialogue with representatives of the unincorporated areas (including the Beaubassin East Rural Community) and discussions with municipal officials and their representative associations have also been sources of information.

On local decision-making and governance...

Recognized and legitimate representation of communities:

A need for a local decision-making body that can make decisions on behalf of a community (and be accountable for these decisions) on matters of local concern and that is formally recognized by municipalities and the province has been identified. Currently, unincorporated areas do not have representatives who are elected via universal suffrage (with the one exception being the Beaubassin East Rural Community). The LSD Advisory Committees that are in place and elected through a vote at a public meeting have no authority to make decisions. This lack of authority undermines their ability to be a recognized and legitimate voice within and outside their communities.

Enhancing citizen involvement in local affairs:

A desire has been expressed to enhance citizen involvement in local issues. One way to accomplish this might be to strengthen their influence on decisions that affect their respective communities. Currently, there are numerous Local Service Districts that do not have an Advisory Committee (approximately 30% of the 270). Part of the reason for this lack of interest is that these committees ultimately have no decision-making authority. While their involvement may vary from region to region, there are many Advisory Committees (including the Beaubassin East Rural Community) that feel that they do not have influence on local matters. This feeling exists despite being elected via a public meeting process (or though universal suffrage in the case of the Beaubassin East Rural Community Committee) to advise the Minister on matters of local service provision.

Regulating local activities:

Some communities have identified problems in regulating activities such as noise causing public nuisance, dangerous or unsightly premises and outdoor exhibitions and concerts. LSD Advisory Committees and the Rural Community Committee do not have any regulatory authority to govern activities in their communities. Regulation making authority in these areas rests with the provincial government.

Emphasizing the need and value of land use planning:
Approximately 20% of LSDs have some form of local land use plan in place and many of these plans are not adequate. The lack of land use planning has led to land use conflicts, loss of community character, problems with water quantity and quality, as well as unnecessary duplication of infrastructure, facilities and services. Coordinated land use planning can help to ensure the future well-being of communities. The establishment of a local government body could result in a community being able to more actively pursue the adoption and enforcement of an effective land use plan that would ensure more appropriate and sustainable development.

Local ownership of public properties and lands:
Often, there is a local desire to own and manage public properties that support the social, cultural and economic development of the community. However, local public ownership and management of such properties is difficult because the LSD is not a body corporate (and it is not always possible for a non-profit organization to assume the ownership / management function). In most instances, ownership of properties associated with service provision in unincorporated areas is vested with the provincial government (e.g. fire halls).

In addition, lands for public purposes or money in lieu of lands for public purposes cannot be vested in a Rural Community Committee or with a Local Service District Advisory Committee as part of a subdivision plan. This results in the loss of potential public community resources such as parks, tourism attractions, or historic sites. There is a need to enable local ownership of public properties and the vesting of lands for public purposes.

Strengthening natural communities:
Over the years, many "natural communities" have been divided into several LSDs, and sometimes into further taxing authorities within the LSDs themselves. These divisions have, in some instances, resulted in a weakened sense of community and a reduced emphasis on collective decision-making. Opportunities to make decisions that would be beneficial to the community as a whole need to be fostered (e.g., sharing of costs for a service, development of effective land use plans). If change is to occur, there is a need to emphasize communities of interest and the importance of collective decision-making for the betterment of communities as a whole.

Preserving community character:
A key concern that has been expressed by Round Table members is the need to recognize that communities are different and that citizens want to preserve the character of their communities. Citizens should be able to influence and guide the growth and development of their communities in order to ensure a desired quality of life.

On budgeting, finances and property taxation...

A desire to have input and control on the local budget:
There is a desire to have local decision-making authority on budget decisions that will affect service delivery and ultimately, local tax rates. Currently, the LSD Advisory Committee

and the Rural Community Committee only have a very limited advisory role with respect to establishing local budgets for service provision. In LSDs where there is no Advisory Committee, there is no citizen input provided to the Minister on matters of budget preparation.

Access to capital financing:
In many unincorporated areas, there is a pressing need to upgrade or replace aging equipment and infrastructure, particularly for fire protection. The present limitations for the financing of capital acquisitions on behalf of LSDs and the unfavorable terms for such borrowing needs to be examined. (e.g., currently, fire trucks are acquired through the Province's Vehicle Management Agency, which only permits a five-year lease purchase agreement, while the expected useful life of the vehicle is very likely to be 15 to 20 years.) This short financing period is an obstacle, for most LSDs, to purchasing this type of equipment because of the large increase on the local tax rates required to repay the debt). Access to special capital funding programs by the LSDs, such as the Canada – New Brunswick Infrastructure Program, is also limited. Attempts to access funding for water and wastewater initiatives are extremely limited unless the LSD is able to establish and administer a special commission for this purpose.

Equitable property taxation rules:
In the unincorporated regions, policing, transportation, administration and dog control services are provided by the provincial government. A provincial levy of 65 cents per $100 of assessment, which is not directly linked to the cost of providing these services, is charged to owner-occupied residential properties. This levy is not charged to residential non owner-occupied properties (e.g., cottages and apartment buildings) or to non-residential properties (e.g., businesses). The question is – should the cost of these services be borne by all property owners, as is the case in municipalities?

Linking the cost of service provision to property taxation:
There is no direct link between the costs of provincially provided local services in the unincorporated areas and the 65 cent levy, which has remained at this level since 1984. It has been estimated that the gap between the cost of the services and the revenue raised is at least $22 million.

Members of the Round Table have identified a need to determine more specifically the cost of provincially provided local services (policing, transportation, administration, dog control) and that this cost should be reflected in the property taxes levied.

Application of the unconditional grant to unincorporated areas:
Representatives of the unincorporated areas on the Round Table also indicated that there is a need to revisit the unconditional grant formula applied to LSDs in order to ensure that the pool available to these areas (approximately $3 million) is distributed in the most equitable manner.

On collaboration and service delivery...

There are several issues to be addressed in regards to delivery of services on a regional and sub-regional basis, which affect unincorporated areas.

Improving accountability of regional service commissions:
While they are required to pay their share of the operating cost of regional service agencies, (Solid Waste Commissions, District Planning Commissions) residents of unincorporated areas do not feel they have enough say as to who their representatives will be. The Minister appoints unincorporated

area representatives which means they are neither locally chosen or elected and therefore have no direct accountability to the citizens served. In the case of Economic Development Commissions, there is no representation (nor any funding) from LSDs, yet these agencies serve unincorporated areas.

Emphasizing land use planning:
While all unincorporated regions pay for land use planning services through property taxation, they are not necessarily receiving the service they expect and support financially. If communities are paying for the service of land use planning, there is a need to ensure that they receive an equitable level of service.

Growth in unincorporated areas continues to occur without the benefit of adequate land use planning. Land use planning commissions, in conjunction with the provincial government, need to be proactive in promoting the benefits of land use planning and moving toward the adoption and implementation of rural plans to cover all areas of the province. Too often, land use planning is perceived as an obstacle to development and not as a tool to foster proper and sustainable development. Plans should respond to local needs and demonstrate sensitivity to the regional situation (i.e., land use plans must be complementary).

Adequate resources to meet planning responsibilities:
For some commissions, particularly land use planning commissions, the availability of resources, both financial and human, is an issue. While they have been mandated to provide land use planning services to their member communities, their ability to respond to community needs is being hampered by the lack of financial resources, which in turn makes it difficult to attract and retain planning personnel in the province.

A forum to address regional issues:
There are many issues that spill over jurisdictional boundaries, yet there is no formal mechanism to address them. Municipalities and unincorporated areas do not have a framework that will allow them to effectively engage in a dialogue over issues that cross their boundaries (for example, protection of water supplies, determining infrastructure needs, minimizing land use conflicts, protecting natural resources and agricultural lands). Regional issues most often require regional responses, and there is no structure in place to allow this to happen.

Matching who benefits with who pays for services:
Municipal officials have on many occasions complained that residents of the unincorporated areas are benefiting from services their municipalities offer (e.g., recreational facilities, libraries). However, residents of unincorporated areas do not have a say in these services provided by municipalities, which happen to benefit an area larger than the municipality's boundaries. Moreover, a number of municipal facilities around the province were built without securing the initial support of surrounding unincorporated areas. A more formalized mechanism would facilitate partnership, collective-decision making and cost sharing with respect to services that benefit more than just one community. Such a mechanism could help ease some of the tensions that have surfaced between unincorporated areas and municipalities regarding cost sharing for services.

A "fair sharing" approach:
While it is important to consider approaches that will foster the sharing of costs for services of a regional nature, it is equally important to consider how the decisions regarding costs of these services can also be shared. Fairness not only implies sharing in benefits and costs of a service, but also sharing in the decisions that affect the costs of the service.

What Changes are Needed?

The preceding considerations suggest that there are several issues to be addressed in order to enable citizens and communities of the unincorporated areas to take charge of their futures. It is clear that the status quo is no longer an appropriate option. The current LSD and Rural Community structures are not adequate to deal with the issues confronting unincorporated areas. The following is a brief summary of the changes that should be considered in regards to structure, service delivery and finances for unincorporated areas:

- Provide for formally elected representation (via universal suffrage)
- Provide for local decision-making authority on matters of local service delivery and local activities
- Provide for appropriate access to capital financing for purposes of service delivery
- Provide for local ownership of property and for the vesting of lands for public purposes
- Emphasize the strengthening of natural communities of interest
- Emphasize collective approaches to decision-making: locally and regionally
- Provide citizens with the tools to preserve their communities' character and quality of life
- Emphasize land use planning as essential to the future sustainability of communities and the quality of life they offer
- Provide a mechanism through which effective cooperation can occur on a regional or sub-regional basis (on service provision and issue resolution).
- Provide for improved accountability, and involvement in, regional service delivery organizations.
- Ensure that all property owners in the unincorporated areas contribute to recovering the cost of provincially provided services through direct property taxation.
- Provide for a better link between provincially provided services and property taxation levels.

Principles

The following principles were used as a basis for developing potential options to address the issues confronting the unincorporated areas.

On local decision-making and governance...

1. **A form of local governance for all citizens with:**
   - **Elected representation**
   - **Accountability of representation**
   - **Responsibility and authority**

   All citizens of New Brunswick should have access to a form of local government, which means choosing elected representatives through formal community-wide elections (i.e., through universal suffrage). Those persons elected should have the authority to make decisions on behalf of their community and must be accountable to the community for their decisions. Local autonomy in making local decisions regarding local matters must be enabled and respected.

   - ***LSDs want input with authority on what happens in their communities, without seeking permission from senior levels of government:*** *The current LSD Advisory Committee does not have decision-making power with*

respect to local service provision or other matters affecting their communities. This situation needs to change. Local matters require local decision-making.

- ***Minimum level of local governance:*** *There should, at the very least, be some minimal form of local governance covering all of New Brunswick.*
- ***Local autonomy to make local servicing decisions:*** *Local governments should have enough flexibility to act as they wish on matters within their jurisdiction. The level, quality, and scope of services should be a matter of local determination (subject to provincially established standards).*
- ***Communities want to take control of development within their boundaries:*** *There are increasing development pressures across New Brunswick. For many communities in the unincorporated regions, the ability to control this development is very limited. Communities want to have the means to control and manage development to preserve community character and quality of life and to ensure sustainability for the future.*
- ***Respect from the provincial government:*** *There is a need to ensure that the provincial government recognizes and respects locally elected officials. This means ensuring ongoing consultation and communication with local representatives.*

2. **Recognition of the uniqueness of jurisdictions:** Any changes that do occur should accommodate and recognize as much as possible the uniqueness of communities across the province. There are significant differences between the various unincorporated areas of the province (e.g., not all unincorporated areas are rural, not all are interested in full-scale local government). Flexibility of any new approaches would be essential to accommodate these significant differences. Some areas may be ready and have the financial capacity to incorporate as a full-service municipality, while others may only have the capacity and/or desire to take responsibility for one or two services.

   - ***Choices for a variety of local governance models with understood consequences:*** *There should be a choice in the type of local government a community wishes to establish, but the consequences of these choices must be understood.*

3. **Establishing boundaries in accordance with communities of interest:** If boundaries of communities are ultimately to change, the changes should reflect established social, cultural, recreational, employment, environmental and economic linkages.

4. **Restructuring should be Community driven, facilitated by Government:** If changes are to occur, they should, as much as possible, be driven by communities themselves. The province should play a facilitation role in making the changes happen. As part of the process, the benefits and costs of restructuring need to be clearly identified and understood. Ultimately, the changes should benefit both unincorporated communities and existing municipalities.

- ***Any restructuring should be beneficial to both LSDs and municipalities:*** *If changes are to occur, the benefits should outweigh the costs for both municipalities and communities in the unincorporated regions. Furthermore, the benefits and costs must be clearly identified and understood.*

5. **Communities should be proactive in working towards local government:** Establishing some form of local government that will allow for local decisions to be made on local matters is seen as a necessary step by the Round Table. It is important for communities to understand the benefits and costs of taking charge of their future through the establishment of local governments.

On service delivery and collaboration...

6. **The aim of sharing responsibilities and costs of services between jurisdictions should be efficiency and quality:** The result of sharing of services and costs should be to provide the needed range and level of services at a cost each community can afford.

7. **Communities must be part of the decision-making process if they are to participate in cost-sharing:** True cooperation requires that participating communities not only be willing to pay for the services they benefit from, but should also be able to directly influence decisions that affect the cost, quality and level of the service provided.

8. **Activities between unincorporated communities and municipalities must be transparent:** If there is to be true and positive cooperation, there is a need for a framework that promotes consultation, openness and access to information among all parties involved.

9. **Land use planning on a regional basis is essential:** If land use planning is to be emphasized, there should be a strong link made to regional considerations. Individual land use plans within a region should not conflict or undermine one another, but rather should be complementary.

On budgeting, finances and property taxation...

10. **Communities are prepared to pay for what they get but must get what they pay for:** If a service is paid for by property owners, the level of the service they are receiving should reflect the amount being paid.

11. **Taxation with local representation:** If property owners are to be taxed for services, they must be formally represented when determining what services are to be provided, the level of the service provided and the cost of this service. Local input must be more than an advisory role.

12. **All property owners should share in the cost of policing and transportation services:** Owners of residential, residential non owner-occupied and non-residential properties should share in paying for the costs associated with policing and transportation in the unincorporated areas.

13. **Continuation of grant funding:** Grant support should remain as a source of funding for communities in the unincorporated areas. No matter what structural changes might occur, it is very likely that some form of funding support

will be required. If the unconditional grant for unincorporated areas is to remain, there is a need to review the formula as applied to unincorporated areas to ensure the most equitable distribution of the funding pool.

This section focuses on municipalities. Specifically, the following is presented:

- A description of municipalities – the urban / suburban / rural picture, population distribution, along with an overview of some of the trends impacting on municipalities;
- A brief review of the current municipal structure
- A description of the critical issues confronting municipalities;
- A summary of the changes / improvements needed; and
- A review of the principles that were established to guide the development of potential options.

Municipalities – Description and Trends

The Urban / Suburban / Rural picture

There are currently 103 municipalities in New Brunswick, including 7 cities, 27 towns and 69 villages. Municipalities include approximately 60% of New Brunswick's population and 20% of the land mass of the province. As with the various unincorporated areas, there is significant diversity amongst municipalities. They vary in geographic and population size, tax base and services provided (range, level and quality). Some municipalities can be considered as "urban", others "suburban" and others "rural".

There are also those municipalities that can be considered as small-scale regional service centres and are usually located at some distance from the cities (e.g., Caraquet, St. Stephen, Woodstock). Even amongst New Brunswick's seven cities there are substantial differences. Whereas cities such as Moncton and Saint John could be considered as large "urban" centres, cities such as Bathurst or Campbellton are much smaller scale regional centres.

While there are many common issues facing municipalities, the Round Table members felt that it was very important to recognize and consider the differences between various municipalities when changes to the local governance system are contemplated.

One of the predominant features of many municipalities in New Brunswick is their small size. As illustrated in Table 2, thirty-six of the 103 municipalities in New Brunswick have a population of less than 1000 and 33 municipalities have a population of between 1000 and 2000. Furthermore, these 69 municipalities have substantially lower per capita tax bases than the larger municipalities.

Table 2

Ranges of Population	Total # of Municipalities	Total # of Residents	Median Population Per Squ. Km	Avg. Tax base per capita (Year 2000)
Less than 1,000	36	22,814	84	35,128
1,000 to 1,999	33	46,766	127	33,542
2,000 to 4,999	19	70,471	190	40,661
5,000 to 9,999	5	34,216	413	49,681
10,000 to 19,999	7	104,866	225	47,352
20,000 and more	3	178,961	364	53,999
Total	103	458,094*	124	47,075

*Includes First Nations population within municipalities.

The challenge that this situation presents to municipalities is in being able to provide a reasonable range and level of quality services at acceptable property tax rates. By themselves, many small municipalities are having a difficult time achieving any

substantial economies of scale when it comes to service provision. Their low population density adds the further challenge of providing cost efficient services (many municipalities that have small populations have a relatively large geographic area to cover). This situation, combined with changes in provincial-municipal transfers, is posing significant challenges to many municipalities in terms of their long-term viability. What are the options for these municipalities? In some instances, one approach may be to increase cooperation on a regional basis for services through more formalized means. Another approach may be to examine opportunities for more effective and efficient local governance through annexation of nearby unincorporated areas or even through amalgamation with other municipalities.

Population Growth in Municipalities

As noted earlier, the population growth is occurring primarily outside municipal boundaries. This is generally the case in the areas surrounding urban centres, the smaller scale regional centres and around rural municipalities. At the same time, population growth in many municipalities is stagnant or even declining. The implications of how growth in these regions is occurring are far-reaching and their effects are being felt by municipalities. The infrastructure (e.g., roads) and facilities (e.g., for recreation) are not necessarily being used to their potential and the costs for these services are not being appropriately shared through property taxation or fees by those who benefit from them. The costs of maintaining this infrastructure and these facilities fall almost entirely to the residents of the municipalities.

The Future of Urban Centres

Approximately 80% of the population of New Brunswick lives in or within 50 kilometres of the province's seven cities. The reasons for this are both historic and economic. Today, the major centres provide employment to a high percentage of the New Brunswick workforce. The focus on the urban centres as the job centres for the province will continue and growth in the surrounding regions will also likely continue. Given this anticipated growth, it will become increasingly important to find mechanisms through which communities can share in the costs of services that have a regional benefit.

Furthermore, issues associated with urban sprawl (e.g., land use conflicts, water / wastewater infrastructure requirements) and linear development must be dealt with in a proactive manner.

Aging population

As our population ages, local governments will be challenged to re-think how and what services are offered. Services such as recreation, public safety, and land use planning will need to be reconsidered in light of this changing demographic.

Local Government Structures

Municipalities: Cities, Towns and Villages

Municipalities are the only local government structure in the province. They provide services of a local nature to a defined area. The decision-making body is the council that is elected via universal suffrage. The council of a municipality has decision-making authority on service provision, by-laws, budgets, user fees and tax rates. A council is elected to make decisions on behalf of citizens for the betterment of its community. While their size, capacity, services provided and needs may differ significantly across the province, municipalities, whether a city, town or village, have the same by-law making and service provision powers.

Generally speaking, municipalities are the main local service providers for their communities. However, some services are delivered by regional commissions on behalf of communities (solid waste management, land use planning, and economic development). There are also smaller scale sub-regional arrangements in place for the provision of services between two or more communities (e.g., for services such as policing, recreation, fire protection).

Issues Facing Municipalities

This section provides an overview of the key issues municipalities are facing. As mentioned earlier, while many of them are not new, there is a sense of urgency in having them addressed, particularly those issues related to provincial-municipal fiscal transfers.

On collaboration and service delivery...

Collaboration to maintain service affordability:
Service costs are continuing to escalate, while traditional funding sources are diminishing. At the same time, there are demands from the public for efficient and high quality service provision.

Service provision according to administrative boundaries does not always result in the most efficient and effective delivery of services. In addition, administrative boundaries do not necessarily capture all those who are actually benefiting from services. Municipalities need to collaborate if they are to remain viable and if they are to maintain or improve current services at reasonable cost.

Cost-sharing with the unincorporated areas:
For many years, municipal officials have argued that residents of neighboring communities, particularly of unincorporated areas, avail themselves of the services offered by a municipality, while contributing very little, if anything, to the ongoing operational and capital costs associated with the service (e.g., recreational facilities). Often, the contribution of residents of the unincorporated areas is through the same program fees that are paid by residents of municipalities, or possibly through a slightly higher user fee. However, these fees only cover a small portion of the costs associated with the service (usually the programming component). There is a need for a mechanism that will facilitate more effective sharing of costs and of decisions affecting those costs between municipalities and unincorporated areas for services that have a regional benefit.

Accountability of regional bodies:
From a municipal perspective, the accountability of regional service commissions needs to be improved. Municipal representatives on the commissions often find themselves in the difficult position of trying to balance the interests of the municipalities they represent with the needs of the commissions on which they serve. This situation is particularly evident on budgetary matters and is further complicated when, in some instances, the municipal representative is not a member of the municipal council.

A forum to address regional issues:
There are many issues that spill over jurisdictional boundaries, yet there is no formal mechanism to address them. Municipalities and unincorporated areas do not have a framework that will allow them to effectively engage in a dialogue over issues that cross their boundaries (for example, on protection of water supplies, on determining infrastructure needs, on minimizing land use conflicts, on protecting natural resources and

agricultural lands). Regional issues most often require regional responses, and there are no structures or tools in place to allow this to happen. An enabling mechanism is required that will facilitate communities working and planning together to find solutions to regional problems.

On municipal funding and property taxation...

The need for adequate funding:
Municipalities have the authority to provide a variety of services. While some municipalities may be well positioned to provide services at a reasonable tax rate (due in large part to a strong municipal tax base), many other municipalities are not. These municipalities need funding support beyond what is received through property taxes in order to provide services at an acceptable tax rate for their citizens. Currently, this funding support is provided through an unconditional grant. For many municipalities, the funding made available through the unconditional grant, which has been substantially reduced in recent years, is not considered to be enough to ensure appropriate levels of servicing at acceptable tax rates.

Upkeep of Infrastructure:
In the coming years, municipal governments will have to make significant investments in basic infrastructure and facilities (e.g., roads, recreational facilities, water and wastewater systems). There is a need to ensure that municipalities are well positioned financially to handle these costs.

The need for stable funding:
For the vast majority of municipalities, the primary source of funding after property taxes is the unconditional grant. The unconditional grant pool available to municipalities is subject to an annual review by the provincial government. Municipalities have expressed strong concerns regarding the unpredictable and unstable nature of such an important component of their funding. The uncertainty surrounding the unconditional grant has made it difficult for many municipalities to plan ahead. This uncertainty has been particularly relevant in recent years, given the significant overall reductions to the unconditional grant pool (from $103 million in 1993 to $67 million in 2001). Any new funding mechanism should be founded on the basis of enhanced predictability and stability and not be subject to significant fluctuations.

Need to reconsider the application of the unconditional grant formula:
The 1997 formula, which is nearing the end of its phase-in period, is creating, in the view of many municipalities, winners and losers. If the formula were to be fully applied in 2002 many municipalities would experience substantial reductions in revenue. In response to these concerns, the Premier announced on June 14, 2001 that the 2002 grant distribution would be maintained at the 2001 levels.

Property taxation in the unincorporated areas:
In municipalities, non owner-occupied residential and non-residential property owners pay for policing, transportation, administration and dog control services as part of the local property tax rate they are charged by the municipality. In the unincorporated areas, owners of non owner-occupied residential and non-residential properties do not pay for these services through direct property taxation. This situation creates a significant imbalance between incorporated and unincorporated areas in the treatment of these types of properties.

From a municipal perspective, the tax regime is not neutral and provides a direct incentive for certain types of development to occur in unincorporated areas. This imbalance

impacts the potential for development within municipal boundaries. It can also be argued that this situation is contributing to the problems associated with the urban sprawl phenomenon. There is a need to address this inequity in the property tax regime.

What Changes are Needed?

The trends and issues described indicate that changes are needed to ensure that municipalities continue to perform their role effectively. Following is a brief summary of the changes that should be considered to ensure a healthy future for municipal governments.

- Provide for a mechanism that will facilitate enhanced cooperation on service delivery between municipalities, and between municipalities and the unincorporated areas, in order to achieve economies of scale and to ensure that quality services continue to be available at acceptable rates of property taxation;
- Provide a mechanism and the tools to facilitate the resolving of issues that cross jurisdictional boundaries (between municipalities and between municipalities and unincorporated areas);
- Improve the accountability and effectiveness of regional service delivery agencies;
- Provide for stability and predictability of the provincial-municipal fiscal relationship (i.e., stable and predictable transfers);
- Ensure that municipalities are able to remain viable entities that can provide quality services;
- Ensure that there is equity in the property taxation regime.

Principles

The following principles were used as a basis for developing potential options to address the issues confronting municipalities.

On cooperation and service delivery...

1. **The aim of sharing responsibilities and costs of services between jurisdictions should be efficiency and quality:** The result of sharing of services and costs should be to provide the needed range and level of services at a cost each community can afford.

2. **Activities between communities must be transparent:** If there is to be true and positive cooperation, there is a need for a framework that promotes consultation, openness and access to information among all parties involved.

3. **Land use planning on a regional basis is essential:** If land use planning is to be emphasized, there should be a strong link made to regional considerations. Individual land use plans within a region should not conflict or undermine one another, but rather should be complementary.

On funding and property taxation...

4. **Adequate Funding:** Local governments have different expenditure needs and varying ability to finance such expenditures from their own resources. Adequate funding, beyond those revenues raised primarily through property taxation, is required to fulfill service responsibilities at acceptable rates of taxation.

5. **Equitable distribution:** Equity means that local governments with the same fiscal need should be treated in a similar manner. Fiscal need is a measure of a municipality's expenditure needs relative to its ability to raise its own revenues. Equity does not mean that each municipality will be treated equally, but rather that each municipality will be treated fairly.

6. **Neutrality:** The principle of neutrality means that the funding transfers should not influence the expenditure patterns of the recipient. Likewise, a local government should not be able to influence the amount of transfer it receives through its expenditure decisions.

7. **Predictability / Stability:** Local governments should be able to rely on a reasonable degree of predictability and stability regarding funding transfers from the provincial government. Local governments cannot plan for the future with confidence if they are subject to large or unexpected variations in revenues.

8. **Respect for Local Autonomy / Choice:** Local circumstances, needs and priorities vary amongst communities. Local governments must be free to determine their levels of service, their spending levels and their taxation rates.

9. **Accountability for financial decisions:** Local governments must be accountable for the decisions they make regarding service provision at the local level and corresponding property tax rates they set. To help foster this accountability, funding from the provincial government should be stable and predictable.

10. **Understandable and transparent:** There cannot be true accountability in the funding transfer system unless there is an understanding of what the system is intended to do and how it works.

11. **Access to diversified sources of revenue :** With increasing pressures to do more with existing resources, local governments should have the flexibility to access a wider range of revenue sources. Examples of these revenue sources might include additional tax room and user charges.

Note: There are a number of other principles identified in the section dealing with unincorporated areas that could also be applied in general terms. For the purposes of the current section, however, those principles that had the most direct relevance to municipalities were highlighted.

Governance in the Unincorporated Regions

To address the issues identified with respect to governance in the unincorporated areas, the Round Table examined a series of structural options that could be considered for application to New Brunswick.

Specifically, the following options were reviewed:

1. Administrative adjustments to the current LSD system
2. Regional municipalities (one-tier)
3. Regional municipalities (two-tier)
4. Incorporation as, or annexation to, a municipality
5. Rural Municipality
6. Enhanced Rural Community
7. Community District

1. Administrative adjustments to the LSD system

There are several adjustments that could be made to the current LSD system to improve it. Examples include giving the LSD Advisory Committee more of a role to play in budget development, streamlining the public meeting and service establishment process, and giving the Advisory Committee more flexibility to engage the community on matters of local concern.

While these are all improvements that could be made either by policy changes or legislative amendments and would be beneficial in the short term, the Round Table feels that these changes do not address the fundamental issues that were identified, nor do they reflect the principles that were developed. The Round Table agrees that this approach should not be pursued.

2. Creation of Regional Municipalities (one-tier)

Another option that was discussed by the Round Table was the creation of large one-tier regional municipalities. Essentially, the creation of these regional municipalities would result from a series of annexations and amalgamations (including both incorporated and unincorporated areas). These large municipalities would be established in order to address region-wide issues that relate to cost sharing for services and urban sprawl. Once elected, one council would serve a region that would likely include urban, suburban and rural areas. This approach would be similar to the ones taken in the creation of the Halifax and Cape Breton Regional Municipalities in Nova Scotia. The Round Table felt that this approach would result in a loss of community identity and citizens would likely feel somewhat remote from and less able to access their local government. Tax rates for some areas of the new municipality might increase without a corresponding change in service level or quality.

The Round Table members agree that the creation of such large centres is not appropriate in the New Brunswick context and that this approach should not be pursued.

3. *Creation of Regional Municipalities (two-tier)*

A third option considered was the establishment of Regional Municipalities on a two-tier basis – an upper and lower tier. The upper tier (regional government) is an elected body that provides a particular range of services not offered by the lower tier (i.e., municipalities). The upper and lower tiers would each be responsible for specific services. The upper tier would be given the responsibility for the more "regional" services, while the lower tier (existing municipalities or the province in the case of the unincorporated areas) would be responsible for local services. Representatives from member communities would be directly elected to the upper tier.

Concern was expressed that such an approach would simply add another layer of bureaucracy (i.e., another local government, albeit on a regional basis). There would likely be tensions between the upper and lower tiers, particularly on matters related to the sharing of the property tax field. An increase in taxes by the upper tier would add pressure on the lower tier to keep its tax rate at a particular level and vice-versa. Furthermore, this approach was seen as having the potential to undermine or reduce the role of existing municipalities.

The Round Table agrees that this option is not appropriate in the New Brunswick context and should not be pursued.

4. *Incorporation as, or annexation to, a municipality*

A current option available to unincorporated areas is either annexation to an existing municipality or incorporation as a distinct municipality. From a municipal perspective, the potential benefits of annexation (of an unincorporated area to a municipality) include achieving some economies of scale, an improved ability to address environment related issues (e.g., protection of water supplies), more effective control over urban sprawl, ensuring the availability of land for future growth and strengthening the financial capacity and stability of the municipality. Reorganizing through annexation can also result in a better alignment of administrative boundaries with the areas benefiting from services.

From an unincorporated area perspective, the potential benefits include more and better local services (e.g., water and wastewater services), more effective land use planning, protection of natural resources, as well as accountable local representation. While there may be various benefits to annexation, other factors need to be considered including financial feasibility (i.e., do the benefits of extending the services to the annexed area outweigh the costs?) and local support for the change.

As for incorporation (as a municipality), potential benefits include having local decision-making authority on matters of local concern, greater ability to manage development as well as enhanced opportunities to negotiate with nearby municipalities on matters of service delivery and other matters of mutual concern. Though the benefits are significant, the financial feasibility of creating a new municipality must be carefully examined. While citizens of a community may see the benefits of moving forward with incorporation, the fiscal capacity of a community to be incorporated may not be substantial enough to support a local government structure at locally acceptable rates of property taxation.

The Round Table feels that annexation and incorporation are valid options that should

continue to be available for currently unincorporated areas, but also recognizes that such solutions are not always financially feasible and / or locally desired.

5. *Rural Municipality (proposed option)*

Another option considered was the concept of a Rural Municipality. The essential features of this approach would include the following:

Purpose

- The primary purpose of this model would be to enable existing unincorporated communities to have their own local government with a range of service responsibilities they are able to finance.
- The Provincial Government would no longer serve as the local government for unincorporated areas choosing to incorporate as a Rural Municipality.

Establishment and Representation:

- Establishment would be based on a community of interest (likely resulting in the consolidation of LSDs), and on local desire and financial capacity.
- Representatives would be elected at triennial municipal elections in the same manner as municipal councils.
- The elected body: A Rural Municipality Council (RMC) would be the voice of, and point of contact for, the community. Decision-making authority would rest with this elected body.
- The RMC would make its appointments to the various bodies delivering services on behalf of the Rural Municipality.

Service Responsibilities and Delivery:

- The Rural Municipality could provide land use planning, fire protection, street lighting, economic / tourism development, community services, recreation, solid waste collection and disposal, water and sewage and dog control. It could offer any of these services as needs arose and capacity allowed.
- Policing and transportation services would be provided by the provincial government.

Powers:

- The inhabitants of the entire area would be a body corporate (similar to a municipality).
- The Rural Municipality could own property: land, buildings, and equipment.
- The RMC would have general authority for the adoption, amendment and enforcement of by-laws. This would include the authority to adopt, amend and enforce a Rural Plan as well as other by-laws it wished to have in place. (e.g., animal control, unsightly premises).
- The RMC would be a member of any regional agency that was delivering services on its behalf.

Funding:

- Cost of services would be covered primarily through property taxation.
- Access to other revenue sources would be available: e.g., unconditional grant, user charges.
- "Pay for what you get" approach would be used. Different tax rates for different parts of the community would be possible, based on the level of services received.
- The RMC could borrow money for capital projects and could access special funding programs.
- Policing and transportation costs would be recovered through a separate tax rate imposed by the provincial government. The rate would be uniform throughout the province.

6. *Enhancement of the Rural Community Structure (proposed option)*

One option currently available to unincorporated areas is the establishment of a Rural Community. As noted earlier, the Rural Community is a structure that gives an area, through a locally elected Rural Community Committee, the power to make local decisions regarding land use planning (in particular, the adoption and amendment of a land use plan). However, as was also previously noted, this structure does not appear to offer enough to communities interested in taking charge of their affairs. The question is whether the current Rural Community structure could be enhanced to allow for a wider scope of decision-making authority, without bringing about a full municipal structure and its associated administrative costs. The following model – an Enhanced Rural Community – is one approach that could be pursued.

Purpose

- The primary purpose of an Enhanced Rural Community would be to enable existing unincorporated areas to have a local government without the administrative structure of a municipality. An Enhanced Rural Community would share the administration and delivery of services through a regional service body.
- The Provincial Government would no longer serve as the local government for unincorporated areas choosing the Enhanced Rural Community approach.

Establishment and Representation

- An Enhanced Rural Community would continue to be a structure by which a community would elect a Rural Community Committee at the triennial municipal elections.
- Members of the Enhanced Rural Community Committee would continue to select their own officers (e.g., Chairperson) and would also appoint one or more representatives on the regional service body providing land use planning and other services to the Enhanced Rural Community.
- The boundaries of an Enhanced Rural Community would be established to reflect a "community of interest".
- The establishment of an Enhanced Rural Community would result, in most instances, in the consolidation of LSDs.

Service Responsibilities and Delivery

- The Enhanced Rural Community Committee would also make decisions (similar to a Municipal Council) relative to the provision of other services (e.g., fire protection, solid waste collection and disposal, street lighting, community and recreational services). However, these services would be delivered by a regional service body, on behalf of the Enhanced Rural Community. (Note: the Rural Community Committee currently advises the Minister on the provision or discontinuance of other local services, who in turn makes a recommendation to Provincial Government for a final decision.)
- Policing and transportation services would be provided by the Provincial Government.
- The Enhanced Rural Community Committee would also advise and assist the regional service body in the administration of the services it would deliver to the Enhanced Rural Community via its representative(s) on the board and staff of the regional service body. (Note: the Rural Community Committee currently advises and assists the Minister in the administration of the Rural Community via the Municipal Services Representative of the Department of the Environment and Local Government).

- The regional service body would provide all the administration (staffing, equipment and facilities) required by the Enhanced Rural Community Committee to fulfill its responsibilities. The Enhanced Rural Community Committee would not employ staff. However, the Rural Community Committee would work closely with the regional service body in supporting volunteer organizations that provide services to the Enhanced Rural Community, such as a volunteer fire department or a recreation association.
- The Enhanced Rural Community could own lands, buildings and equipment.
- The regional service body would acquire the human and material resources it would need to deliver the services it was mandated to provide on behalf of the Enhanced Rural Community.

Powers

- **The Enhanced Rural Community Committee would be the decision-maker for local services, while the regional service body would be the delivery agent of these services.**
- Similar to a municipal council, an Enhanced Rural Community Committee would have the authority to adopt, amend and enforce a rural plan (the enforcement of the plan currently rests with the Minister of the Environment and Local Government). The Plan would be implemented and administered by a regional service body.
- The introduction of other by-laws would be decided upon by the Enhanced Rural Community Committee. By-laws adopted by the Enhanced Rural Community Committee would be implemented and administered by a regional service body (e.g., unsightly premises, animal control).
- Similar to a Municipality and a Rural Municipality, the Enhanced Rural Community would be a body corporate.

Funding

- Costs of services would be covered primarily through property taxation.
- Access to other revenue sources would be available (e.g. unconditional grant, user charges).
- Policing and transportation costs would be recovered through a separate tax rate imposed by the Provincial Government. The rate would be uniform throughout the province.
- Since several Enhanced Rural Communities could be established in a region, they could benefit from economies of scale by sharing the administration and delivery of services through a regional service body, thereby making local governance and services more affordable.
- The Enhanced Rural Community Committee would adopt its annual budget to cover the administrative costs (e.g., meetings) of the Rural Community Committee as well as the costs of the services delivered by the regional service body on its behalf.
- The Enhanced Rural Community committee would set the local tax rate and then pay the regional service body for services received. (The Minister of Environment and Local Government currently adopts the annual budget of the Rural Community and sets the tax rate.)
- A "pay for what you get" approach would be used. Different tax rates for different parts of the community would be possible, based on costs of services received.
- The Enhanced Rural community could borrow money and access special funding programs for capital projects.

7. *Community District (proposed option)*

This approach would have the following features:

Purpose

- The Community District would enable an unincorporated "community of interest" to have a form of representative local government, **through a regional service body** that would deliver local services and regulate local activities through by-laws, as decided locally.
- The Community District option would be geared toward preserving community identity, enabling more equitable sharing of services, and achieving some economies of scale for governance and service delivery.
- The provincial Government would no longer serve as the local government for unincorporated areas choosing the Community District approach.

Establishment and Representation

- A Community District would be formed to reflect a "community of interest", through a grouping of LSDs.
- Former LSDs would be referred to as "Local Service Areas".
- The area covered by a Community District would remain unincorporated.
- Representatives of the Community Districts would be elected every three years, via universal suffrage, to sit on the Board of Directors of a regional service body.
- Local Service Areas within a Community District could choose (through a vote at a public meeting) to have an advisory committee.
- These advisory committees would work closely with their Community District representative(s) on the regional service body, in supporting volunteer organizations such as a fire department or a recreation association. Alternatively, an Advisory Committee could be established for the whole Community District (again, through the public meeting process), with representation from each Local Service Area. Again, this Advisory Committee would work closely with their Community District representative(s).

Service Responsibilities and Delivery

- The regional service body would take over the responsibility of delivery of all services (regional, sub-regional and local) provided to Community Districts, other than policing and transportation.
- Different ranges and levels of service could be provided to different Local Service Areas of the Community District or parts of Local Service Areas. However, the adoption of a Rural Plan, for example, would involve and apply to the entire Community District (in other words, all of the Local Service Areas within the Community District would be covered by one Rural Plan).
- Each local service area would determine the elective services they would receive, through a local petition and vote (e.g. street lighting).
- Sub-regional services (e.g., a recreation facility) would be provided or arranged, by the regional service body, once agreed upon by the residents of the Community District.
- Land use planning, solid waste disposal and economic development would be delivered by a regional service body on a regional basis, on behalf of all Community Districts.
- The regional service body would serve as a form of local government for the Community Districts. The regional service body would be the service provider for the community districts and would adopt, administer and enforce by-laws the Community District wished to have enacted (e.g. for unsightly premises and animal control).
- Assets acquired for the delivery of services would be owned by a regional ser-

vice body on behalf of the Community District (e.g., buildings, lands for public purposes, equipment).

- Policing and transportation services would be provided by the Provincial Government.

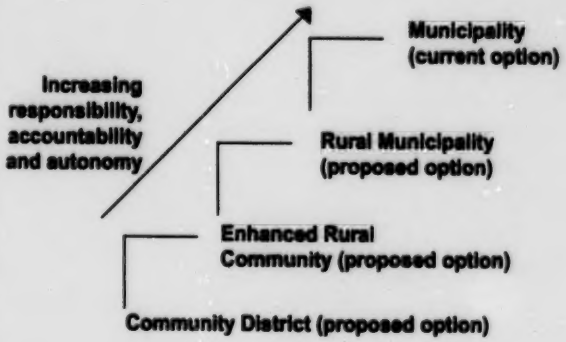
Funding

- Services would be financed on a "pay for what you get" basis.
- Each service provided in a Community District would have a defined service area and its costs would be recovered from the taxpayers of that area. For example, if the service of street lighting was provided to one Local Service Area in a Community District, only the taxpayers of that area would pay for the service.
- The regional service body would adopt the budget for services it provides to Community Districts. The regional service body would then advise the Provincial Government of the servicing costs for the Community Districts. In turn the Province would set the tax rate and pay the regional service body.
- Policing and transportation costs would be recovered through a separate tax rate imposed by the Provincial Government. The rate would be uniform throughout the province.

Summary

The range of options considered by the Round Table to provide for local governance in unincorporated areas all have the benefit of ensuring democratic representation for decision-making on local services. However, each option would provide communities with different levels of local control over local matters. Each option has administrative cost implications that would ultimately be borne by the taxpayer.

The diagram below illustrates that the increasing degree of local responsibility, accountability and autonomy would vary depending on the option selected. It is also important to recognize that the Community District cannot be considered as a local government. The Enhanced Rural community, the Rural Municipality and the Municipality are all forms of local government.



Assessment of the Options

The Round Table concluded that the Community District, Enhanced Rural Community and Rural Municipality models should be put forward as potential new governance options for the unincorporated areas of the province for discussion and comment by a larger audience. This range of models was developed in consideration of certain key governance principles articulated by the Round Table including:

- A form of local governance for all citizens
- Local autonomy in making decisions
- Recognition of the uniqueness of jurisdictions
- Choices for a variety of local governance models (with understood consequences)
- Communities being proactive in working toward local government
- Authority and accountability for decisions
- Taxation with local representation

In light of the issues identified and of the principles and options developed, the Round Table recognizes that the status quo in regards to governance in the unincorporated areas is no longer appropriate and is therefore recommending :

1. **That the development, evaluation and implementation of local governance structures in New Brunswick respect the Round Table's principles.**

2. **That the existing municipality structure (City, Town, Village) be retained.**

3. **That the entire New Brunswick population have access to a governance system that provides for elected representation.**

4. **That there be a more rational organization for the purposes of local governance and service provision.**

5. **That at the present time, acceptable options for the unincorporated areas of the province to voluntarily achieve local governance include:**
   - **Community District (in conjunction with a regional structure)**
   - **Enhanced Rural Community (in conjunction with a regional structure)**
   - **Incorporation as a Rural Municipality**
   - **Annexation to, or incorporation as, a municipality**

6. **That the general public must be fully engaged and made aware of the issues confronting unincorporated areas, through a comprehensive consultation process that would also facilitate the choice, adoption and implementation of acceptable and appropriate local governance models, regional services delivery structures, local and regional boundaries and administrative unit groupings.**

Collaboration on a Regional Basis

Thirty-seven special purpose regional service agencies are currently in place in New Brunswick, including 13 Economic Development Commissions, 12 Solid Waste Commissions and 12 District Planning Commissions. In some instances, municipalities are not participating in an Economic Development Commission and/or a District Planning Commission. All municipalities belong to a Solid Waste Commission. Other commissions have been established to provide services such as the operation of a recreational facility or facilities, to two or more communities.

Combining those special purpose agencies under one multi-purpose service agency for each region of the province could provide a more integrated approach to the delivery of services. A multi-purpose service agency would have the potential to generate cost-savings by reducing duplication, increasing effectiveness in dealing with issues that cross jurisdictions, and improving cooperation among the various participating administrative units.

Different approaches could be pursued in organizing the delivery of services on a

regional basis. The Round Table examined various regional models from other provinces across Canada and developed three potential scenarios applied to the New Brunswick context.

While different in approach and structure, each of the three scenarios has the following common characteristics and aims:

- would not be another layer of local government, but rather an agent of municipalities and unincorporated areas to deliver services
- would be established across the province, and their boundaries would be delineated to reflect regions of common identity and shared interests.
- would allow for some decisions to be made on the basis of representation by community (one member – one vote) while other decisions (mostly financial) would be decided on a weighted vote basis (representation by population).
- would involve the establishment of committees to assist with the delivery of some services given that existing regional service commissions would be integrated.
- would provide a means of achieving greater economies of scale;
- would provide a forum to resolve issues that cross boundaries;
- would provide a mechanism to facilitate the fair sharing of services between communities (decisions related to the services and their costs);
- would improve accountability to communities served; and
- would provide more effective land use planning on a regional and local basis.

The first scenario is based loosely on Quebec's Regional County Municipality model. The second scenario has been adapted from British Columbia's Regional District model, while the third scenario is based on the "Cooperative" model.

Scenario One: "Regional Services" District (RSD)

Purpose

- The RSD's primary function would be to serve as an agent of municipalities to deliver regional services.
- It would also serve as a forum to discuss and resolve issues of mutual concern.
- The establishment of RSDs would require unincorporated areas to be reorganized into municipalities through incorporation or annexation. Only those areas with very few inhabitants would remain unincorporated. There may also be benefits to joining existing municipalities as part of such a re-organization.

Representation

- The RSDs would be administered by councils made up of the mayors of the member municipalities. All member municipalities would be represented on the RSD's council.
- The Chairperson of the RSD would be elected by his or her peers on the RSD Council.

Services

- The RSD would be mandated by the province to provide land use planning, economic development and solid waste management.
- Facilities having a regional scope and benefit (e.g., a large recreation facility) would also be administered through the RSD.
- Other services could be delegated to the RSD by the member local governments for provision on a regional basis.

Powers

- The RSD would be a body corporate.
- The RSD could own land, buildings and equipment required for service delivery.

Funding

- The RSDs would be financed by member municipalities. Support from municipalities would be provided according to tax base. In other words, member contributions would be based on respective portions of the combined tax base of all municipalities within the RSD (the larger the tax base, the larger the contribution).
- Service fees and other non-tax revenues could also be used as a means of financing.
- The RSD could borrow money and access special funding programs for capital projects.
- The RSD would adopt the budget for services it provides to municipalities in cooperation with them.

Scenario Two:
Regional "Service District" (RD)

Purpose

- The RD would serve as an agent of municipalities and unincorporated areas for the delivery of services on a regional or sub-regional basis.
- It would also serve as a minimal form of local government for the unincorporated areas, which would be organized as "Community Districts".
- It would also serve as a forum to discuss and resolve issues of mutual concern.
- Areas of the province that currently do not have a form of local government, (i.e. LSD's), would have to take on some form of representational local governance. This could include an unincorporated Community District, an enhanced rural community, a rural municipality, annexation to an existing municipality and incorporation as a municipality.

Representation

- A Board of Directors would govern the operations of each RD, and a Chairperson would be elected among the representatives on the Board.
- Each local government would appoint one or more council members to the Board. Representatives from unincorporated areas (the Community Districts) would be directly elected to the Board of each RD.
- Representatives from unincorporated areas (the Community Districts) would be directly elected to the Board of each RD.

Services

- All services to Community Districts would be provided by the RD (regional, sub-regional and local). In effect, the RD would replace the provincial government in this function.
- Services would be delivered through various methods: directly by the RD or through an agreement / contract with municipalities, the province or with a private firm or non-profit agency (e.g., volunteer fire department).
- Services already delivered on a regional basis such as solid waste disposal, land use planning and economic development would be provided to all members of the RD.
- Local governments could choose to offer a service on their own (e.g., land use planning), if they had the capacity to do so.
- The RD would also act as a service provider and arranger for and between member communities.
- The RD would be responsible for adopting, amending and enforcing Rural Plans, as well as other by-laws (e.g., unsightly premises) on behalf of Community Districts.

Powers

- The RD would be a body corporate.
- The RD could own land, buildings and

equipment required for the provision of services.

- Lands or money in lieu of lands for public purposes could be vested in the RD on behalf of Community Districts.
- The RD would be responsible for the development of a "Regional Growth Strategy". This strategy would serve as a framework for interactive planning between communities and would rely on a cooperative process to ensure that individual plans work together to address cross-jurisdictional issues and meet regional objectives (e.g., protection of environmentally sensitive areas, protecting the quality and quantity of ground and surface water).

Funding

- Each service provided by the RD would be separately identified in its budget and reported in its financial statements.
- RD servicing costs would be recovered from member local governments and the province (on behalf of Community Districts), and through user fees and other non-tax revenues.
- The RD could borrow money and access special funding programs for capital projects.
- The RD would adopt the budget for services it provides to Community Districts (and services it provides to local governments), in cooperation with them.

Scenario 3:
The Regional "Service Cooperative"

Purpose

- Provides a structure for local governments to organize, own and operate their own regional service agency in order to provide services between and for themselves.
- Areas of the province that currently do not have any form of local government, (i.e. LSD's), would have to take on a form of local government ranging from an enhanced rural community, a rural municipality to annexation to an existing municipality or incorporation as a municipality. Once assuming some form of local government, they would become member-owners of the Cooperatives along with all the other local governments in the region.
- Could also serve as a forum to discuss and resolve issues of mutual concern.

Representation

- A Board of Directors would govern the operations of each Regional Service Cooperative, and a Chairperson would be elected among the representatives on the Board.
- Each local government would appoint one or more members to the Board.

Services

- It would be up to the local governments, working with their Regional Service Cooperative, to determine which services are best delivered on a regional basis.
- Given that there is significant cost associated with offering some of these services (particularly solid waste disposal), it is expected that the three existing regional services would continue to be delivered by local governments on a regional basis through a Regional Service Cooperative.
- In addition to those three services, the Regional Service Cooperative could deliver any other service that was desired by its members, either at the regional, sub-regional or local level.

Powers

- The Regional Service Cooperatives would belong to the local governments. They would be fully accountable to their members and derive their authority from their members. The Cooperatives would

not be an agent of the provincial government. The Province would not be able to direct the Cooperatives to perform services and could not download services to the Cooperatives.

Funding

- The cooperatives would be financed entirely by their member-owners (i.e., the local governments.
- Service costs would be covered on a "pay for what you get" approach.
- The Cooperative's servicing costs would be recovered from member local governments and from user fees and other non-tax revenues.
- The Cooperative could borrow money and access special funding programs for capital projects.
- The Cooperative would adopt the budget for services it provides to local governments, in cooperation with them.

The table in Appendix D identifies the main similarities and differences between each of the three scenarios.

The Round Table conducted an exercise (paper pilot project) in order to adapt the B.C. Regional District Model to the New Brunswick context and to assess its potential by applying the model to two regions of the province (the regions of greater Fredericton and Kent). This exercise proved to be beneficial as Round Table members gained a greater understanding of the model, which led to recommending it as one of the proposed options, both in terms of local governance and regional service delivery.

A similar exercise was also conducted regarding the Quebec Regional County Municipality model, which was adapted to the New Brunswick context and then applied to the Acadian Peninsula. This exercise also proved to be beneficial, allowing Round Table members to gain a greater understanding of the model, which lead to recommending it as one of the proposed regional service delivery options.

In consideration of the issues identified and options developed, the Round Table recommends the following:

1. That a multi-service body be established in each region of the province to provide for:

- **The delivery of the services of land use planning, solid waste management and economic development on a regional basis;**
- **A mechanism to arrange for, and/or deliver services on a regional, and possibly on a sub-regional or local basis;**
- **A mechanism to manage facilities and infrastructure that have regional benefit ;**
- **The potential to achieve cost savings through economies of scale and the reduction of duplication;**
- **Greater effectiveness in dealing with issues that cross jurisdictions and improvement of cooperation among the various administrative units;**
- **Accountability to communities served in regards to services delivered on their behalf;**
- **Fair sharing of services between and among communities (sharing of decisions related to the services and sharing their costs);**

- **More and better land use planning at the local and regional levels.**

2. **That a regional planning tool be developed to bring about improved coordination and linkages between communities in terms of land use planning, infrastructure development and the protection of the natural environment.**

Provincial - Municipal Funding

As described in Section 2, one of the strengths of New Brunswick's local governance system has been the division of service responsibilities between the province and municipalities and the provision of a funding mechanism to support the delivery of local services by municipalities. In general, these mechanisms have been in place to: 1) reduce the fiscal gap, 2) equalize the fiscal capacity of municipalities and 3) deal with externalities.

1) Reduction of the "fiscal gap"
The fiscal gap refers to the mismatch between expenditure responsibilities of municipalities (i.e., the services a municipality is expected by its citizens to provide) and the ability to raise revenues from their own sources (through real property taxation on the strength of their tax base). A provincial-municipal transfer to reduce this "gap" helps to maintain property taxation rates at acceptable levels.

2) Equalization of fiscal capacity
There are varying levels of fiscal capacity amongst municipalities. Fiscal capacity refers to a municipality's ability to raise revenues from its own sources (property taxation). Some municipalities have a strong tax base with significant potential for growth while others have a much more limited tax base. These differences are generally beyond the direct control of municipalities themselves. A provincial-municipal transfer to address these differences equalize the ability of comparable municipalities to pay for local services. In other words, funding transfers can be used as a means of leveling the playing field among municipalities.

3) Dealing with "externalities"
An "externality" is a situation where the benefits of a service (e.g., recreation or library facilities) extend beyond the boundaries of a particular jurisdiction. Ideally, a fiscal transfer system would take into account this kind of situation. The current system does not directly recognize or compensate for these externalities; however, the fact that similar municipalities are grouped into categories for funding purposes does, in part, recognize that some are regional centres and offer services that may benefit those living outside their own boundaries.

Alternative Funding Mechanisms

There are several issues with respect to the current provincial-municipal transfer arrangements that need to be addressed. As presented in Section 5, the main concerns of municipalities have focused on the need for a predictable, stable and adequate funding mechanism. Ideally such a mechanism should lead to greater fiscal autonomy.

The Round Table considered and evaluated several potential funding sources. Each was evaluated on the basis of the following principles and general considerations.

Principles –

Fiscal Autonomy:
Refers to the capacity of a local government to meet its financial requirements through its own sources of revenue.

Simplicity:
Any funding mechanism should be easy to understand in terms of what it is intended to accomplish and easy to administer in terms of its application to local governments.

Stability:
Revenues from a funding transfer mechanism should not be subject to large fluctuations. There should be a measure of stability from year to year.

Predictability:
There is a need to be able to forecast, with some degree of certainty, those revenues that will be received over the medium to long term.

Considerations –

It is important to consider the impact of changes to the funding mechanism in terms of the following considerations:

Beneficiaries
Will only a few local governments benefit or will the majority be better off as a result of the changes?

Municipal Disparities
Will the new system increase the disparities between local governments or will it narrow the gap in terms of their revenue raising abilities?

Fiscal Gap
Does the funding mechanism address the mismatch between expenditure responsibilities of local governments and their ability to raise revenues from own sources?

Equalization requirements
Would the new funding mechanism result in a need for more or less equalization funding?

Effect on Tax Competition
Would the new system increase tax competition by allowing some local governments to offer tax advantages in order to attract development to their communities?

Funding Mechanisms Reviewed:

The Round Table considered and evaluated several sources. They are organized into five categories and included the following:

---

1. Use of Other Tax Fields

Two approaches could be used in accessing different tax fields. One approach would involve the provincial government continuing to apply a given tax but transferring a percentage of the tax collected to local governments (referred to as tax sharing). The second approach, the "transfer of tax room", would see the province reducing its tax rate in a particular field. The decision as to how much of the "vacated" room to take up would be at the discretion of the municipality.

- **Income Tax Field**
  Local governments could either receive a percentage of income tax received by the provincial government within their boundaries or would impose their own tax on income.

- **Sales Tax Field**
  Local governments could either receive a percentage of the sales tax collected by the provincial government within their boundaries or would impose their own tax on sales.

- **Fuel Tax Field**
  Local governments could either receive a percentage of the tax collected as a result of the sale of fuel within their boundaries or would impose their own tax on the sale of fuel.

- **Hotel tax**
  Local governments could be given the authority to introduce a special hotel occupancy tax. This tax could be added to the room rates of hotels.

- **Lottery Revenue**
  Local governments could receive a percentage of the profits received by the provincial government that are generated by the various lotteries. The amounts received by local governments would depend on sales levels within their jurisdictions.

2. Per Capita Grants

An equal amount per capita would be provided to all local governments regardless of their fiscal capacity or need. This type of funding is generally used to address the fiscal gap and is based strictly on population levels. For example, if the population of a community was 1,000 and the per capita amount was designated as $10, the grant received by the local government of that community would be $10,000.

3. Provincial Tax Expenditures (foregone revenues)

- **Tax Exemptions for certain properties**
  This option relates to the province foregoing tax revenues by excluding a particular type of property from its tax base. For example, libraries could be exempted from provincial property taxes (i.e., they would not be charged the provincial rate of $2.25 per $100 of assessment).

- **Elimination / reduction of inter-governmental charges**
  This notion refers to the province foregoing revenues by eliminating or reducing the fees it charges for various services. For example, the fee that municipalities are currently charged for the service of real property assessment could be reduced or eliminated.

In effect, both of these scenarios would reduce some of the required expenditures by all municipalities and could, to an extent, deal with the impact of externalities.

4. User Fees

The charging of fees by a municipality for services is most appropriate when these services are private in nature. For example, if a municipality offers a specific recreation program such as swimming lessons, the benefit of the service is private in the sense that it benefits specific individuals rather than the general public. Therefore, the application of a special fee for this service is appropriate and can be easily administered. On the other hand, a service such as snow clearing has a benefit to the general public and it would be very difficult to determine specifically who benefits more from the service.

Most local government services have a mixture of "private" and "public" characteristics. A service offered may be of general benefit to the community, but the service can be financed through fees. For example, municipalities that provide water and wastewater services, which benefit the users of that system and the community as a whole, are able to charge fees for that service. The

application of fees helps to target the actual beneficiaries of a service more directly. It is important to municipalities that they have the flexibility to charge fees, where practical, for various types of services.

5. Property Taxation

Municipalities and the province currently levy property taxes. Provincial levies of $1.50 or $2.25 per $100 of assessment are charged to non owner-occupied residential and non-residential properties respectively to cover some of the costs associated with the provincially provided services such as health, education, social services, and justice. Municipalities levy a local tax to raise revenues for local services provided to properties within the municipality (e.g., policing, fire protection, transportation, etc.)

- **Sharing of tax revenues**
  One option would be to have the provincial government share a portion of the tax revenues it generates from its provincial levies on properties. For example, the provincial rate of $2.25 per $100 of assessed value would continue to be applied to non-residential properties, but a percentage of the amount collected would be remitted to local governments. If the province was to share, say, 10% of the tax revenues on non-residential property, it would transfer to the municipality $225 of the $2,250 collected from a commercial property assessed at $100,000.

- **Transfer of tax room**
  Another approach would see a reduction in the provincial rate and local governments taking up some or all of the room vacated by the provincial government. For example, the province could choose to reduce its provincial non-residential tax rate from $2.25 to $2.00. A municipality could then levy up to $0.25 per $100.00 of assessment without increasing the overall tax burden. If the municipality took up all the vacated tax room, it would gain $250 on a commercial property assessed at $100,000.

Assessment of the Funding Mechanisms

In assessing the various funding sources (see Appendix E), the Round Table concluded the following:

On use of other Tax Fields....

The use of other tax fields (income tax, sales tax, hotel tax, fuel tax) **would not** satisfy the criteria established by the Round Table. In general, the use of these tax fields could result in increased disparities between local governments. In addition, predictability and stability may be difficult to achieve, the design and application may be quite complicated, there would likely be additional pressure for equalization measures, and tax competition between local governments could result. For similar reasons, the use of lottery-based revenues was deemed to be inappropriate as a means of local government funding.

On per capita grants...

A per capita grant approach could help to reduce the fiscal gap and would be simple to administer. However, it was noted that this approach does not consider the needs or the abilities of local governments to raise revenues. The Round Table concluded that the

per capita grant could be supported, but as part of a broader solution.

On provincial tax expenditures...

The Round Table felt that tax exemptions for certain properties as well as the elimination or reduction of inter-governmental charges would be appropriate. In particular, it was felt that these changes would be simple to implement, provide for greater stability and predictability, and all municipalities could potentially benefit. It was also agreed that these adjustments could, in part, address externalities. However, it was determined that these changes would not adequately address the fiscal gap, nor would they address the disparities that currently exist amongst municipalities. As such, it was concluded that these changes could only be supported as part of a broader solution.

On user fees...

Round Table members agreed that the use of user fees by municipalities as a means of financing services was appropriate in some circumstances. In particular, the use of fees helps enhance fiscal autonomy and can partially reduce the fiscal gap. However, it was felt that the "user fee" option should not be supported as an effective alternative funding mechanism to the current unconditional grant transfer, given that it would have relatively limited application in terms of potential revenue generation by municipalities.

On Property taxation...

The Round Table agreed that the transfer of property tax room would be more appropriate On a related matter, the Round Table also agreed that where appropriate, "market value" than property tax sharing. Such an approach would enhance fiscal autonomy, be relatively simple in concept (but perhaps somewhat complicated to administer), enhance predictability and stability, and have potential benefit to all local governments. However, it was also noted that offering a large amount of tax room would cause greater disparities (because of different tax bases and growth rates) and therefore would necessitate some "equalization" funding. The Round Table concluded that the transfer of tax room could be supported as part of a broader provincial-municipal funding scheme.

should continue to be used in assessing properties for the purposes of property taxation.

On Equalization...

It is important to note that none of the funding mechanisms considered above address the need for equalization of fiscal capacity between local governments. The Round Table determined that any provincial-municipal funding arrangement must have an "equalization" component if it is to be effective and fair.

Based on its analysis and evaluation of the options and of the current fiscal challenges and issues facing the local governance system in New Brunswick, the Round Table recommends the following:

1. **That the development and evaluation of funding mechanisms for local governments in New Brunswick be based on the principles established by the Round Table, including:**

   - **Fiscal Autonomy**
   - **Stability**
   - **Predictability**
   - **Simplicity**
   - **Accountability**
   - **Neutrality**
   - **Equity**

2. **a) That the development of an acceptable provincial-municipal funding arrangement to replace the current unconditional grant formula include a blend of the following components:**

   - **Per Capita Grants**
   - **Transfer of Property Tax Room**
   - **Provincial Tax Expenditures**
   - **Equalization of Fiscal Capacity**

   b) That a new funding mechanism be applied uniformly across the province.

3. **That representatives of local service districts, municipal associations and the government of New Brunswick work together to develop a new funding proposal for implementation in 2003.**

4. **That the legislative changes identified as part of the Municipalities Act Review process regarding the charging of fees by local governments be supported by the provincial government.**

5. **That as a basic approach to the assessment of real property in New Brunswick, market value continue to be applied.**

6. **That local governments and the provincial government consider the feasibility of the adoption of a uniform fiscal year (April 1st – March 31st) in order to enhance predictability and harmonization of the budgeting process.**

The Round Table recommends the following with respect to property taxation in the unincorporated areas:

1. **That the provincial rate for the provincially provided local services (i.e., policing, transportation, administration and dog control) be based, to the extent possible, on actual costs.**

2. **That the levy for provincially provided local services in unincorporated areas (currently a rate of 65 cents per $100 of assessment) be applied to all properties: residential, non owner-occupied residential and non-residential.**

It was felt that the implementation of these recommendations would address the issue of equity in two ways: 1) all property owners within unincorporated areas (residential, non owner-occupied residential and non-residential properties) would share in covering the costs associated with provincially provided local services; and 2) non owner-occupied residential and non-residential properties, whether in a municipality or an unincorporated area, would be treated in the same manner in regards to property taxation.

CONCLUSION

Members of the Minister's Round Table on Local Governance are pleased to have worked together and to bring forward to the Provincial Government recommendations aimed at improving the local governance system in New Brunswick. Although the Round Table has now completed its mandate, there is still, in the view of Round Table members, much work to be done to bring about the required changes to our local governance system. In presenting this report to the Minister of the Environment and Local Government, Round Table members are providing the Provincial Government with a number of recommendations that could bring about these improvements.

In developing a response to the recommendations, the Round Table is also urging the Provincial Government to initiate a consultation process that will allow for meaningful input from the public and key stakeholders. Round Table members feel confident that the recommendations in this report will have long term benefits to citizens, to communities and to the province as a whole.

DEFINITIONS

Assessment	Assessment is the value for taxation purposes placed on properties. Assessment in New Brunswick is based on real and true value. Real and true value is generally interpreted as market value. Assessments of property provide the basis for the tax base used in establishing property tax rates.
Community of Interest	An area that shares a common identity and interests. These relationships may be based on common cultural, economic, social, and geographic characteristics.
Election through "universal suffrage"	In a New Brunswick local government context, refers to being elected every three years, through a formal electoral process pursuant to the Municipal Elections Act.
Equity	In the context of municipal financing, equity means that municipalities with equal fiscal needs are treated equally.
Fiscal Autonomy	Capacity of a municipality to meet financial needs from own revenue sources.
Fiscal Capacity	Measure of the ability of a municipality to generate revenues from its tax base relative to similar municipalities.
Fiscal Gap	Mismatch between revenue-raising ability and expenditure responsibility.
Fiscal Need	Fiscal need is the difference between a municipality's expenditure needs and its ability to raise revenue.
Fiscal Transfer	Fiscal transfers includes all transfers of monies from government to individuals, businesses and other levels of government.
Grant Pool	A grant pool is the total amount of unconditional grant funding available to all municipalities.
Linear development	Also referred to as ribbon development. Development which occurs along a stretch of highway.
Local governance	Ability and authority to make decisions on provision of services and regulation of activities locally.
Local governance gap	A notion that in unincorporated areas, there is lack of a local governance.

Local government	A local government is an organization that is established to serve a defined community. Decisions are made by an elected body (via uni versal suffrage) on matters of service provision and regulation of local activity, on behalf of the defined community.
Municipal Tax Base	The municipal tax base, which is used to calculate the residential property tax rate in a municipality, uses the assessment of residential property plus one and one-half times the assessment of non-residential property. This reflects the fact that because there is no business tax in New Brunswick, non-residential real property is taxed at a rate that is one and one-half times the residential rate.
Provincial-municipal transfers	All transfers of monies from the province to municipalities.
Univeral Suffrage	Refers to the right of all eligible citizens to vote.

APPENDIX A

Members of the Technical Committee

Chair	Katherine d'Entremont	Director, Local Governance	Department of the Environment and Local Government
	Gérard Belliveau	Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick	Ville de Dieppe
	Replaced by		
	Léopold Chiasson	Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick	Directeur exécutif
	Réal Gervais	Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick	Ville d'Edmundston
	Paul R. Stapleton	Cities of New Brunswick Association	City of Fredericton
	Patrick Woods	Cities of New Brunswick Association	City of Saint John
	Mike Brennan	Union of Municipalities of New Brunswick	Town of Quispamsis
	Adolphe Goulette	Union of Municipalities of New Brunswick	Village of Charlo
	Martin Corbett	Municipal Advisory Officer	Department of the Environment and Local Government
	Roseline Maillet	Municipal Services Representative	Department of the Environment and Local Government
	Johnny St-Onge	Local Governance Development Officer	Department of the Environment and Local Government
	Sandra Jessop-Roach	Manager – Provincial/ Municipal Fiscal Relations	Department of Finance
	James Turgeon	Executive Director of Economic &Fiscal Policy	Department of Finance
	Jacques Paynter	Facilitator	Geoplan Consultants Inc.

Department of the Environment and Local Government
Staff Assisting the Round Table

Byron James	Deputy Minister
Bonny Hoyt-Hallett	Assistant Deputy Minister
Denis Deveau	Project Manager
Dan Rae	Director, Local Financial Support
Stephanie Whalen	Coordinator, MSRs
Parker Gray	Senior Policy Advisor
Michelle Boudreau	Support Staff

APPENDIX B

Presentations made to Round Table members

1. Examine the various issues resulting from the current gap in local governance in the unincorporated areas and examine local governance model(s) to address these issues.

Presentations

- The Gap In Local Governance In New Brunswick Key Issues (Technical Committee Presentation)
- Local Government Representation For Rural Citizens — Examples From Canadian Provinces – David Bruce, Rural and Small Town Programme, Mount Allison University
- Potential Governance model options for LSDs (Technical Committee Presentation)
- Nova Scotia's Rural & Regional Municipalities – Keith Robicheau, Chief Administrative Officer - Municipality of the County of Annapolis
- Understanding the New Brunswick Context (Technical Committee Presentation)

2. Examine the relationship between local services and property taxation levels in local service districts (LSDs) and examine how property taxation reflects the services being provided and their associated costs.

Presentations

- Policing in LSDs – N.B. Department of Public Safety
- Provincial Highways – N.B. Department of Transportation
- Financing of Services in LSDs – (Technical Committee Presentation)

3. Examine how common services provided on a regional basis such as land use planning, solid waste management, economic development, recreation and libraries, water and wastewater management could be more effectively planned, coordinated, financed and delivered.

Presentations

- Solid Waste Commission – Environment and Local Government

- Economic Development Commissions – Business New Brunswick
- Land Use Planning Commissions – Environment and Local Government, Planning Commissions
- Regional Service Cooperatives – (Technical Committee Presentation)
- BC Regional District Model - Representatives from BC: Kelly Daniels, CAO, Nanaimo Regional District; George Holmes, Chair, Nanaimo Regional District; Gary Paget, Executive Director of BC Municipal Affairs
- Quebec's Municipal System - Representatives from Quebec: Jean Beaudoin, Executive Vice-President, Roche; Michel Fernet
- Regional County Municipality (RCM) for the Acadian Peninsula (Technical Committee Presentation)
- B.C. Regional District Model – (Technical Committee Presentation)
- Paper Pilot Projects based on BC Model: Fredericton and Kent County (Technical Committee Presentation)

4. Examine the various issues related to the financing of local governments (e.g., property taxation, unconditional grant, user fees, etc.) and the development of recommendations aimed at enhancing the financial stability and autonomy of local governments.

Presentations

- Financing Issues of Local Governments – (Technical Committee Presentation)
- Provincial-Municipal Fiscal Transfers – Union of Municipalities of New Brunswick and Cities of New Brunswick Association
- Municipal Financing Across Canada – Professor Andrew Sancton – University of Western Ontario
- Proposed Provincial-Municipal Fiscal Pact – Association Francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick (AFMNB)
- LSD presentation – Principles – Wayne Flinn
- Financing Options – (Technical Committee Presentation)
- AFMNB'S Proposal for Financing – (Technical Committee Presentation)

APPENDIX C

Comparison of Local Governance Options

	Potential Local Governance Options			
	Local Governments			Unincorporated Communities
Characteristics	**Municipality - via Annexation & Incorporation**	**Rural Municipality**	**Enhanced Rural Community– part of Regional Service Body (RSB)**	**Community District – part of Regional "Service District"**
Purpose	Responsibility for all services to property	Responsibility for all services to property, except for policing and road maintenance	Responsibility for all services to property (except for policing and road maintenance), with delivery of services and staff provided by RSB	The provision of services to property (except for policing and road maintenance), and by-laws via Regional "Service District" (RSD) to Community Districts (CDs)
Establishment	Boundaries established to serve a community of interest	Boundaries established to serve a community of interest	Boundaries established to serve a community of interest	Boundaries established to serve a community of interest
Representation via universal suffrage	Elected Council	Elected Council	Elected Committee	Election of representative(s) on RSD, with local advisory committees elected via public meetings
Service Responsibilities	All services to property Council makes service decisions	All services to property Council makes service decisions	All services to property, except for policing and transportation Council makes service decisions	RSD assumes responsibilities for all services to property, except for policing and transportation CDs residents vote on services, and RSD makes final decisions
Service Delivery	Directly by the municipality, or through an agreement with municipalities, Province, private and non-profit sector, regional service body (RSB)	Directly by the municipality or through an agreement with municipalities, Province, private and non-profit sector, RSB Policing and transportation provided by Province	RSB delivers services directly or through an agreement with municipalities, Province, private & non-profit sector Policing and transportation provided by Province	RSD delivers services directly or through an agreement with municipalities, Province, private & non-profit sector Policing and transportation provided by Province

APPENDIX C

Comparison of Local Governance Options

	Potential Local Governance Options			
	Local Governments			Unincorporated Communities
Characteristics	**Municipality - via Annexation & Incorporation**	**Rural Municipality**	**Enhanced Rural Community– part of Regional Service Body (RSB)**	**Community District – part of Regional "Service District"**
Powers	Ownership of lands, buildings, equipment Adoption, administration and enforcement of by-laws	Ownership of lands, buildings, equipment Adoption, administration and enforcement of by-laws	Rural Community and also RSB (for the delivery of services) can own lands, buildings, equipment Adoption and enforcement of by-laws, which are administered by RSB	Lands, buildings and equipment for the provision of services are owned by the RSD RSD adopts, administers and enforces by-laws, on behalf of CDs, when locally desired
Funding	Council adopts budget financed via municipal property taxation, fiscal transfers and non-tax revenues Municipality can borrow and access programs for capital projects	Council adopts budget financed via municipal property taxation, fiscal transfers and non-tax revenues Municipality can borrow and access programs for capital projects Property tax rate (applied uniformly across the Province) determined by Province for policing and transportation	Rural Community Committee adopts budget financed via property taxation, fiscal transfers and non-tax revenues Rural Community can borrow and access programs for capital projects Property tax rate (applied uniformly across the Province) determined by Province for policing and transportation	RSD adopts budget financed via property taxation (Province sets tax rate on behalf of CDs), fiscal transfers and non-tax revenues RSD can borrow and access programs for capital projects Property tax rate (applied uniformly across the Province) determined by Province for policing and transportation

APPENDIX D

Comparison of Regional Service Delivery Options

	Potential Regional Service Delivery Options		
Characteristics	**Regional Service Cooperative (RSC)**	**Regional "Service District" (RD) - Based on BC Regional District**	**"Regional Services" District (RSD) - Based on Quebec Regional County Municipality**
Purpose	A structure for local governments to organize and operate their own service delivery agency for the provision of services between and for themselves	A structure mandated by the Province to deliver some services on a regional basis to local governments and Community Districts (CDs), and also with the responsibility for local services and by-laws for CDs May also deliver sub-regional services on behalf of local governments and CDs, and local services on behalf of local governments	A structure mandated by the Province to deliver some services on a regional basis to municipalities Other regional services may be delivered by RSD as mandated by member municipalities
Establishment	Province provides legislative framework for RSC, while RSC are established by local governments themselves Boundaries established to serve a region of common identity and shared interests	Province provides legislative framework for RD, and establishes RD Boundaries established to serve a region of common identity and shared interests	Province provides legislative framework for RSD, and establishes RSD Boundaries established to serve a region of common identity and shared interests
Representation	RSC Board made up of representative(s) appointed from all local governments RSC Board elects a RSC Board member as chairperson and establishes committees to assist with the delivery of services	RD Board made up of elected representative(s) appointed from all local governments, and directly elected by electors of CDs RD Board elects a RD Board member as chairperson and establishes committees to assist with the delivery of services	RSD Council made up of the Mayors of all member municipalities RSD Council elects a RSD Council member as Chairperson, and establishes committees to assist with the delivery of services

APPENDIX D

Comparison of Regional Service Delivery Options

	Potential Regional Service Delivery Options		
Characteristics	**Regional Service Cooperative (RSC)**	**Regional "Service District" (RD) - Based on BC Regional District**	**"Regional Services" District (RSD) - Based on Quebec Regional County Municipality**
Service Responsibilities	No service responsibilities. Local governments are responsible for services	Responsible for local services to CDs (e.g., fire protection, recreation)	No service responsibilities. Municipalities are responsible for services
Service Delivery	Regional, sub-regional or local services as mandated by member local governments	Regional services (land use planning, economic development & solid waste disposal), sub-regional and local services as mandated by member local governments and CDs	Regional services (land use planning, economic development & solid waste disposal) Other regional services may be delivered by RSD as mandated by member municipalities
Powers	Ownership of lands, buildings, equipment for the delivery of services RSC administers by-laws as part of delivering services on behalf of local governments	Ownership of lands, buildings, equipment for the delivery of services RD adopts, administers and enforces by-laws, on behalf of CDs, when locally desired RD administers by-laws as part of delivering services on behalf of local governments	Ownership of lands, buildings, equipment for the delivery of services RSD administers by-laws as part of delivering services on behalf of municipalities
Funding	RSC Board adopts budget developed in cooperation with, and financed by, member local governments (via property taxation) and via non-tax revenues RSC can borrow and access programs for capital projects	RD Board adopts budget developed in cooperation with, and financed by, local governments and CDs (Province sets tax rate on behalf of CDs), and via non-tax revenues and fiscal transfers (only for CDs) RD can borrow and access programs for capital projects	RSD Council adopts budget developed in cooperation with, and financed by, member municipalities (via property taxation) and via non-tax revenues and fiscal transfers RSD can borrow and access programs for capital projects

APPENDIX E - Assessment of Potential Revenue Sources

Assessment of potential revenue sources based on principles and considerations established by the Ministers Roundtable on Local Governance

Revenue Source	Fiscal Autonomy	Simplicity	Stability	Predictability	Beneficiaries	Municipal Disparities	Fiscal Gap	Equalization Program	Tax Competition
	Capacity of a municipality to meet its financial needs from its own revenue sources	Easy to understand and administer.	Revenue sources are not subject to large fluctuations	Ability to forecast revenue sources over time	Who gains?	Difference in ability to raise revenues	Mismatch between own sources of revenues and expenditure responsibilities	Addresses differences in ability to raise revenue (impact)	Can municipality set tax rates at levels that influence location decisions?
I. OTHER TAX FIELDS :	Can be a sharing of tax revenues or a transfer of tax room e.g.: ***Tax sharing*** - % of sales tax revenues is returned to the municipalities ***Tax Room*** - Province reduces rate, and allows individual Municipalities to impose a local sales tax								
1. **INCOME TAX**	**ENHANCED** if municipality sets rate, otherwise tax sharing (form of grant)	**SIMPLE** in concept **COMPLEX** in application	Overall Pool would be relatively stable and predictable but individual municipalities could see revenue vary significantly depending on the economy. Single resource based municipalities could be vulnerable	Areas with higher per capita incomes	**INCREASED**	**REDUCED** Partial to complete elimination (potential to over-fund some)	**INCREASED** pressure	**INCREASED**
2. **SALES TAX**	**ENHANCED** if municipality sets rate, otherwise tax sharing (form of grant)	**SIMPLE** in concept **COMPLEX** in application	Overall Pool would be relatively stable and predictable but individual municipalities could see revenue vary significantly depending on the economy. Single resource based municipalities could be vulnerable	Areas with larger sales base	**INCREASED**	**REDUCED** Partial to complete elimination (potential to over-fund some)	**INCREASED** pressure	**INCREASED**

APPENDIX E - Assessment of Potential Revenue Sources

Assessment of potential revenue sources based on principles and considerations established by the Ministers Roundtable on Local Governance

Revenue Source	Fiscal Autonomy	Simplicity	Stability	Predictability	Beneficiaries	Municipal Disparities	Fiscal Gap	Equalization Program	Tax Competition
	Capacity of a municipality to meet its financial needs from its own revenue sources	Easy to understand and administer.	Revenue sources are not subject to large fluctuations	Ability to forecast revenue sources over time	Who gains?	Difference in ability to raise revenues	Mismatch between own sources of revenues and expenditure responsibilities	Addresses differences in ability to raise revenue (impact)	Can municipality set tax rates at levels that influence location decisions?
3. HOTEL TAX	**ENHANCED**	**SIMPLE** in concept **COMPLEX** in application	Subject to changes in the economy, the value of the $, development of other attractions, weather		High tourism areas	**INCREASED**	**REDUCED** partial	**INCREASED** pressure	**INCREASED**
4. FUEL TAX	**ENHANCED** if municipality sets rate, otherwise tax sharing (form of grant)	**SIMPLE** in concept **COMPLEX** in application	**NO**	**NO**	Areas with larger sales base	**INCREASED**	**REDUCED** partial	**INCREASED** pressure	**INCREASED**
5. LOTTERY TAX	**ENHANCED** if municipality sets rate, otherwise tax sharing (form of grant)	**SIMPLE** in concept **COMPLEX** in application	**NO**	**NO**	Areas with larger sales base	**INCREASED**	**REDUCED** Partial	**INCREASED** pressure	**INCREASED**

APPENDIX E - Assessment of Potential Revenue Sources

Assessment of potential revenue sources based on principles and considerations established by the Ministers Roundtable on Local Governance

Revenue Source	Fiscal Autonomy	Simplicity	Stability	Predictability	Beneficiaries	Municipal Disparities	Fiscal Gap	Equalization Program	Tax Competition
	Capacity of a municipality to meet its financial needs from its own revenue sources	Easy to understand and administer.	Revenue sources are not subject to large fluctuations	Ability to forecast revenue sources over time	Who gains?	Difference in ability to raise revenues	Mismatch between own sources of revenues and expenditure responsibilities	Addresses differences in ability to raise revenue (impact)	Can municipality set tax rates at levels that influence location decisions?
II. **PER CAPITA GRANT** Provides the same amount per capita to each municipality	**NOT ENHANCED**	**SIMPLE**	**STABLE** over short-medium term if $ payout is not changed	**ENHANCED** if $ payout is not changed	Municipalities with low expenditure need / population ratio benefit most	Does not consider need or ability to raise revenues thereby potentially increasing disparities	**REDUCED** Partial to complete elimination (Potential to over fund)	Need for **NOT ELIMINATED**	Could potentially **INCREASE** competition
III. **PROVINCIAL TAX EXPENDITURES** *(exemptions for certain properties)* Changes to properties included in tax base. Elimination / reduction of inter-governmental charges	**NOT ENHANCED**	**SIMPLE**	**STABLE**	**ENHANCED**	Potentially all Indirect "unreported" grant Can be appropriate mechanism to partially address externalities (i.e. exempt libraries, parks)	Little or **NO IMPACT**	**REDUCED** Partial-expenditure responsibility reduced	**NO IMPACT**	**NO IMPACT**

APPENDIX E - Assessment of Potential Revenue Sources

Assessment of potential revenue sources based on principles and considerations established by the Ministers Roundtable on Local Governance

Revenue Source	Fiscal Autonomy	Simplicity	Stability	Predictability	Beneficiaries	Municipal Disparities	Fiscal Gap	Equalization Program	Tax Competition
	Capacity of a municipality to meet its financial needs from its own revenue sources	Easy to understand and administer.	Revenue sources are not subject to large fluctuations	Ability to forecast revenue sources over time	Who gains?	Difference in ability to raise revenues	Mismatch between own sources of revenues and expenditure responsibilities	Addresses differences in ability to raise revenue (impact)	Can municipality set tax rates at levels that influence location decisions?
IV. USER FEES Direct charge to users	**ENHANCED**	**SIMPLE** to understand **MORE COMPLEX** to administer	Depends on service provided and demand		Municipalities with stronger base for private type goods	May **INCREASE** disparities – revenue base would vary between communities	**REDUCED** Partial	Potential to **INCREASE** pressure on equalization program as capacity to raise revenues is increased	Could potentially **INCREASE** – mix of charges would make comparing more difficult (hidden taxes)
V. PROPERTY TAX SHARING: Province imposes tax, and returns a portion to municipalities	**NOT ENHANCED** Would not be considered own source revenues, municipality does not establish rate. Relies on decisions of another level of government	**SIMPLE** to understand MORE **COMPLEX** to administer	**STABLE** over short – medium term if transfer level is maintained by province.	**ENHANCED**	**STRONGER** municipalities -those with strong and growing tax bases benefit to a greater extent	**INCREASE** over time as municipalities with growing bases see revenue growth and municipalities with stable or declining bases fall behind.	**REDUCED** Partial – to complete (Potential to over fund)	**INCREASED** NEED As disparities grow over time, the pressure for/on equalization payments increases	Potential for competition not markedly increased, although it may increase stronger municipalities' ability to attract business and residential development by maintaining a very low tax rate
VI. PROPERTY TAX ROOM TRANSFER Province reduces rate of taxation allowing municipalities to increase municipal taxation	**ENHANCED** by increasing own source revenues and accountability. Government that spends also taxes	**SIMPLE** in concept. MORE **COMPLEX** to administer	**STABLE** as long as base is.	**ENHANCED**	**STRONGER** municipalities those with strong and growing tax bases benefit to a greater extent.	**INCREASE** over time	**REDUCED** Partial – to complete	**INCREASED** NEED As the ability to raise revenues increases for the stronger municipalities the 'standard' increases resulting in increased pressure on equalization program	**INCREASED** POTENTIAL Depending on manner in which transfer is done, can provide incentive to keep use of additional room low in order to attract new development

Une *vision* pour la *Gouvernance locale* au *Nouveau-Brunswick*

Rapport de la
Table ronde de la ministre sur
la gouvernance locale

Juin 2001

REMERCIEMENTS

Les membres de la Table ronde désirent remercier le gouvernement provincial pour avoir établi la Table ronde de la ministre sur la gouvernance locale, en collaboration avec des représentants des associations municipales, des districts de services locaux et des commissions régionales. La Table ronde a fourni une occasion unique aux principaux intervenants de discuter et de cibler une grande gamme d'enjeux touchant le système de gouvernance locale au Nouveau-Brunswick.

Les membres de la Table ronde tiennent aussi à reconnaître la contribution de plusieurs personnes au processus. Le rapport n'aurait pu être préparé sans le dévouement et l'apport des membres du Comité technique et du personnel du ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux. Ces personnes ont travaillé pendant un nombre incalculable d'heures afin d'appuyer la Table ronde en s'assurant que ses membres possèdent l'information pertinente pour formuler leurs recommandations. L'annexe A contient la liste des membres du Comité technique ainsi que les employés du ministère qui furent impliqués dans ce processus. Les membres de la Table ronde désirent les remercier pour leur dévouement, leur engagement et leur professionalisme. Leurs efforts soutenus ne sont pas passés inaperçus mais ont généré une meilleure compréhension par tous les membres des enjeux auxquels fait face le système de gouvernance locale. De plus, la facilitation efficace des réunions par Monsieur Jacques Paynter fut grandement appréciée.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS

PARTIE 1 – CONTEXTE
Création de la Table ronde de la ministre 1
Mandat de la Table ronde..... 3
Processus de la Table ronde..... 3
Grandes lignes du rapport 4

PARTIE 2– CHANGEMENTS AU SYSTÈME DE GOUVERNANCE LOCALE DEPUIS 1966
Changements au système 5
Points forts du système..... 7

PARTIE 3 – VISION DE LA TABLE RONDE..... 8

PARTIE 4 – DÉFIS POUR LES SECTEURS NON CONSTITUÉS EN MUNICIPALITÉS
Secteurs non constitués en municipalités : description et tendances 9
Formes de gouvernance dans les régions non constituées en municipalités 11
Enjeux pour les secteurs non constitués en municipalités 12
Quels changements s'imposent?..... 16
Principes directeurs pour l'élaboration d'options 16

PARTIE 5 – DÉFIS POUR LES MUNICIPALITÉS
Municipalités : descriptions et tendance 19
Structures d'administration locale 20
Enjeux pour les municipalités 21
Quels changements s'imposent?..... 23
Principes directeurs pour l'élaboration d'options 23

PARTIE 6 - MODÈLES ET RECOMMANDATIONS
Gouvernance dans les régions non constituées en municipalités 25
Collaboration régionale 32
Financement provincial-municipal..... 37
Impôt foncier. 44

CONCLUSION. 45

DÉFINITIONS 46

ANNEXE

Annexe A – Membres du Comité technique et personnel du Ministère qui ont assisté la Table ronde 48
Annexe B – Présentations aux membres de la Table ronde 50
Annexe C – Comparaison des options de gouvernance locale 52
Annexe D – Comparaison des options pour la prestation régionale de services 54
Annexe E – Évaluation d'autres sources de revenu possibles 56

PARTIE UN - CONTEXTE

Au cours des dernières années, on a beaucoup parlé de la nécessité de changer divers aspects du système de gouvernance locale au Nouveau-Brunswick. Les enjeux qui continuent d'être soulevés portent sur les transferts fiscaux attribués par la province aux municipalités, la représentation locale, la planification de l'utilisation des terres et l'impôt foncier dans les secteurs non constitués en municipalités (c.-à-d. les districts de services locaux ou « DSL ») et le lien entre les municipalités et les secteurs non constitués en municipalités avoisinants.

En conséquence d'un climat financier changeant, surtout en ce qui a trait aux transferts fiscaux provinciaux-municipaux, les municipalités trouvent qu'il devient de plus en plus difficile d'offrir des services locaux de qualité à des taux d'impôt foncier acceptables. Dans les secteurs non constitués en municipalités (suburbains et ruraux), le développement se poursuit souvent sans une planification et une gestion efficaces, ce qui donne lieu à des conflits d'utilisation des terres et influe sur l'environnement. Les relations entre les municipalités et leurs DSL avoisinants ont, dans certains cas, été compromises en raison des questions de partage des coûts des services, de l'aménagement non contrôlé à proximité des limites municipales et des écarts dans les règles d'impôt foncier. Ces enjeux ne sont pas nouveaux, mais le besoin de les aborder est devenu plus urgent.

Puisque ces enjeux sont interreliés, il a été déterminé qu'ils devraient être abordés d'une manière intégrée, avec la participation d'intervenants clés. Ce faisant, on espérait que les recommandations formulées, que ce soit concernant la structure ou les finances, seraient complémentaires. Le gouvernement provincial a donc décidé de créer une Table ronde de la ministre sur la gouvernance locale.

Création de la Table ronde de la ministre

En décembre 2000, M^me^ Kim Jardine, ministre de l'Environnement et des Gouvernements locaux, a annoncé officiellement la création de la Table ronde de la ministre sur la gouvernance locale.

En créant la Table ronde, la ministre a demandé que les trois associations représentant les municipalités (l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick, l'Association des cités du Nouveau-Brunswick et l'Union des municipalités du Nouveau-Brunswick) identifient des personnes qui pourraient être nommées à la Table ronde. Une fois les noms reçus, la ministre nomma ces personnes à la Table ronde. La ministre a aussi nommé des représentants des secteurs non constitués en municipalités et des commissions régionales (déchets solides, planification de l'utilisation des terres, développement économique) à la Table ronde.

Les membres de la Table ronde ont été nommés par la ministre, à titre de particuliers, afin de partager leurs points de vues et leurs idées sur le système de la gouvernance locale dans son ensemble, et non simplement d'après la perspective de leur propre communauté ou de leur association. Cette approche a suscité des discussions efficaces et positives.

Les personnes suivantes ont été nommées à la Table ronde :

De l'Association des cités du Nouveau-Brunswick (ACNB) :

Bruce Macintosh maire de Campbellton

Paul Ouellette maire de Bathurst
(décédé) remplacé par
Jacques Martin maire d'Edmundston

Peter Trites conseiller, Saint-Jean
président de l'ACNB

De l'Union des municipalités du Nouveau-Brunswick (UMNB) :

Jim Blanchard maire de Dalhousie

Yvonne Gibb directrice générale de l'UMNB

Raymond Murphy maire de Rexton et
président de l'UMNB

De l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick (AFMNB) :

Raoul Charest maire de Beresford et
président de l'AFMNB

Roland J. Martin maire de Saint-Léonard et
vice-président de l'AFMNB

Léopold Chiasson directeur général de
l'AFMNB
(s'est joint au Comité technique) remplacé par
Réginald Paulin
maire de Lamèque

Des comités consultatifs des DSL :

Réjean Bonenfant président du Comité consultatif du DSL de Lac-Baker et membre de la COGERNO (Commission de gestion des déchets solides du Nord-ouest)

V. J. (Nick) Hachey ancien membre du Comité consultatif du DSL d'Allardville et membre de la Commission de gestion des déchets solides de Nepisiguit-Chaleur

Thomas McLaughlin président du Comité consultatif du DSL de Pointe-à-Bouleau

Elizabeth Munn membre du Comité consultatif du DSL de Upper Miramichi

Sandra Speight présidente du Comité consultatif du DSL de Greenwich

Des commissions :
Adélard Cormier président de la Commission d'urbanisme de Kent

Wayne Flinn: vice-président de la Commission de gestion des déchets solides de la région de Fredericton, président de l'Association de la gestion des déchets solides du Nouveau-Brunswick et président du Comité consultatif du DSL d'Estey's Bridge

Gwen Lister: Commissions de développement économique

Du gouvernement provincial :
Cinq ministres ont également participé aux discussions de la Table ronde :

Kim Jardine ministre de l'Environnement et des Gouvernements locaux (présidente)

Norm Betts ministre des Finances

Margaret-Ann Blaney ministre des Transports

Milt Sherwood ministre de la Sécurité publique

Jeannot Volpé ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie

Mandat de la Table ronde

On a demandé à la Table ronde d'examiner quatre aspects fondamentaux du système de gouvernance locale au Nouveau-Brunswick et de recommander des améliorations. Plus précisément, la Table ronde a reçu le mandat suivant :

- Examen des divers enjeux résultant de l'écart actuel en matière de gouvernance locale dans les secteurs non constitués en municipalités et examen des modèles de gouvernance locale pour traiter ces questions.

- Examen des relations entre les services locaux et les niveaux d'impôt foncier dans les districts de services locaux (DSL) et examen de la façon dont les taxes foncières tiennent compte des services fournis et des coûts connexes.

- Étude pour déterminer comment les services communs fournis sur une base régionale comme la planification de l'utilisation des terres, la gestion des déchets solides, le développement économique, les loisirs et les bibliothèques, la gestion des eaux et des eaux usées, pourraient mieux être planifiés, coordonnés, financés et dispensés.

- Examen des diverses questions concernant le financement des administrations locales (p. ex. taxes foncières, subventions sans condition, frais aux usagers, etc.) et préparation des recommandations visant à améliorer la stabilité financière et l'autonomie des administrations locales.

Processus de la Table ronde

La Table ronde s'est réunie sept fois entre janvier et juin 2001. Chaque rencontre, qui fut d'une durée de deux jours, comprenait des exposés et des discussions. L'information et les exposés présentés aux rencontres ont été préparés, en grande partie, par les membres du Comité technique et le personnel du ministère des Finances et du ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux.

Au cours de ses délibérations, la Table ronde a entendu des représentants de différentes administrations au Canada dont celles de la Nouvelle-Écosse, du Québec et de la Colombie-Britannique. La Table ronde a aussi eu l'occasion d'entendre les points de vue des universitaires concernant les finances municipales et la gouvernance. Une liste de tous les exposés figure à l'annexe B.

Les participants à la Table ronde ont pu partager leurs expériences, leurs points de vue et leurs idées, ainsi que débattre des enjeux et développer des solutions possibles. Dans le cadre du processus, une vision et des principes directeurs ont été établis, les principaux enjeux que doit résoudre le système de gouvernance locale ont été cernés, divers choix pour aborder ces enjeux ont été examinés et des recommandations ont été formulées.

L'approche de la Table ronde fournit une occasion unique de discuter des questions cruciales relatives au système de gouvernance locale au Nouveau-Brunswick et de développer des solutions possibles. Cette approche constitue la première fois que des représentants des trois organisations municipales, des districts de services locaux et des commissions régionales, et des ministres du Cabinet ont élaboré ensemble des recommandations qui pourraient façonner l'avenir du système de gouvernance locale.

Grandes lignes du rapport

Voici les autres parties du rapport.

La partie deux présente un aperçu des progrès réalisés depuis la mise en œuvre des réformes de 1966 proposées par la Commission Byrne. Elle fait aussi valoir certaines forces du système actuel.

La partie trois décrit la vision qui a été élaborée et adoptée par la Table ronde pendant ses délibérations. La vision permet d'orienter les membres de la Table ronde dans leur développement d'options et de recommandations.

La partie quatre porte sur la situation dans les secteurs non constitués en municipalités. Elle décrit les secteurs non constitués (image rurale et suburbaine) et certaines tendances qui ont un impact sur ces secteurs. Vient ensuite un examen des structures de gouvernance en place, une description des enjeux importants dans ces secteurs et un sommaire des changements requis pour résoudre les enjeux. En général, les questions portent sur la représentation et la prise de décisions locale, la prestation conjointe des services et l'impôt foncier. Une série de principes ayant orienté le développement d'options est aussi présentée.

La partie cinq est axée sur les municipalités. Une description des municipalités est fournie (image urbaine, suburbaine et rurale), ainsi que certaines tendances qui touchent les municipalités. Elle est suivie d'un examen des structures d'administration municipale existantes, de la description des principaux enjeux que doivent relever les municipalités et les localités desservies, et d'un résumé des changements requis pour aborder les enjeux. Plus précisément, les enjeux portent sur la prestation conjointe des services, les relations entre les municipalités et les secteurs non constitués en municipalités et les dispositions de financement provinciales-municipales. Une série de principes qui ont été appliqués dans le développement d'options est présentée par la suite.

La partie six contient les options considérées par la Table ronde pour résoudre les enjeux identifiés, suivie des recommandations formulées par la Table ronde.

Changements au système...

Même si l'administration locale au Nouveau-Brunswick remonte à avant la Confédération, il est peut-être plus pertinent de décrire les changements fondamentaux apportés en 1966 à la suite des travaux de la Commission royale sur la finance et la taxation municipale du Nouveau-Brunswick, nommée d'après son président, Edward G. Byrne.

Avant 1966, l'administration locale au Nouveau-Brunswick existait sous deux formes : municipalités (principalement les villes et les cités) et comtés (comprenant surtout des régions rurales). La Commission Byrne a constaté des écarts importants dans la gamme et les coûts des services offerts aux citoyens de la province. Ces écarts étaient surtout évidents dans des secteurs de services comme les soins de santé et l'éducation. De plus, certains gouvernements de comté et municipalités éprouvaient de grandes difficultés financières et de gestion. Il était reconnu qu'une restructuration importante était nécessaire.

Plusieurs des recommandations proposées par la Commission Byrne ont été ultérieurement mises en application par le gouvernement provincial dans le cadre du programme de « Chances égales ». Ceci a eu comme conséquence des changements cruciaux pour ce qui est de la responsabilité des services, l'évaluation foncière et l'impôt foncier, le financement des administrations locales et la structure des administrations locales. La prémisse essentielle de ces changements était de créer une situation où les citoyens auraient une « chance égale » d'accéder à des services et à des occasions minimales et d'en bénéficier, indépendamment des ressources financières de la localité dans laquelle ils vivent.

Les recommandations de la Commission Byrne qui ont été mises en œuvre par le gouvernement Robichaud en 1966 ont donné lieu à l'abolition des gouvernements de comté et une répartition des responsabilités relatives aux services qui tenait mieux compte des capacités financières et fonctionnelles des municipalités et du gouvernement provincial.

L'établissement des districts de services locaux

L'abolition des gouvernements de comté a créé de grandes superficies qui sont devenues des « secteurs non constitués en municipalités », c'est-à-dire sans administration locale, dans lesquels se trouvait une bonne partie de la population du Nouveau-Brunswick. Les services locaux à ces régions seraient autorisés et coordonnés par le gouvernement provincial. Les secteurs de services devaient être établis par la création de districts de services locaux (DSL). Le reste de la province serait formé de municipalités constituées : cités, villes et villages.

La répartition des responsabilités de services

Quant aux responsabilités en matière de prestation des services, la province offrirait les « services à la population » de nature plus générale, dont les services de santé, d'éducation, d'assistance sociale et de justice, assurant ainsi un certain degré d'uniformité pour l'accès et les normes dans l'ensemble de la province. D'autre part, les municipalités seraient maintenant chargées des « services aux biens » plus localisés comme la lutte contre les incendies, l'entretien des routes locales, la collecte des déchets, la protection par la police et les loisirs. L'adoption de la Loi sur les municipalités en 1966 officialisait la nouvelle répartition des responsabilités pour les municipalités ainsi que les structures des villages, villes, cités et DSL.

Malgré quelques ajustements mineurs qui ont été effectués à la répartition des responsabilités entre les municipalités et le gouvernement

provincial au fil des ans, cette répartition des responsabilités demeure essentiellement inchangée. Elle a été un système efficace pour la province en favorisant une uniformité et une accessibilité accrues dans les services comme la santé, l'éducation et la justice, tout en confiant aux administrations locales une compétence particulière sur des questions locales. En fait, plusieurs autres provinces au Canada continuent à se débattre avec l'imbroglio des responsabilités en matière de services. Tout comme pour la répartition des responsabilités, les structures d'administration locale sont aussi essentiellement les mêmes que celles établies en 1966, à l'exception du concept de communauté rurale élaboré en 1995.

La restructuration des administrations locales

Bien que les structures de base soient demeurées inchangées, plusieurs projets de restructuration des administrations locales ont été mis sur pied depuis le début des années 70. Ces projets comprenaient 16 constitutions en municipalités, 93 ajustements aux limites municipales (c.-à-d. annexions ou réductions des limites), ainsi que 17 fusionnements.

Le financement des administrations locales

Quant au financement des administrations locales, les réformes de Chances égales ont mené à l'adoption de la subvention sans condition qui visait deux objectifs :

1) Fournir un financement global aux municipalités afin de les aider à maintenir l'impôt foncier à des niveaux acceptables;
2) Équilibrer la capacité des municipalités à payer les services locaux de base en les comparant à des municipalités semblables.

La formule utilisée pour calculer la répartition des fonds aux municipalités a changé au fil des ans mais de façon générale, le but demeure le même, c'est-à-dire supporter les municipalités dans le financement des services locaux.

L'évaluation foncière et l'impôt foncier

En conséquence de la réorganisation des responsabilités résultant des réformes de Chances égales, la province partagerait maintenant le champ fiscal de l'impôt foncier avec les municipalités afin de recouvrir une partie des coûts de l'éducation. Cette réorganisation entraîne la prise de responsabilité par la province de l'évaluation foncière, la facturation et la collecte des impôts fonciers. Ces fonctions ont été normalisées à travers la province et les recettes des municipalités provenant de l'impôt foncier étaient maintenant garanties par la province. (La province continue à remettre aux municipalités le montant devant être généré au moyen d'un taux local, quel que soit le montant perçu auprès des contribuables). Bien que certains ajustements aient été apportés au système d'impôt foncier et d'évaluation au fil des ans, les éléments de base du système demeurent essentiellement les mêmes.

Changements pour les secteurs non constitués en municipalités

Quant aux régions non constituées en municipalités, il importe de mentionner que quelques études ont été effectuées pour traiter divers enjeux qui sont survenus au fil des ans, dont bon nombre pourraient être liés à l'absence d'une administration locale dans ces régions. Une étude particulièrement pertinente est celle du Groupe d'étude sur les secteurs du Nouveau-Brunswick non constitués en municipalités de 1976, qui recommandait l'abolition des DSL et leur remplacement par 11 nouvelles municipalités couvrant tous les secteurs non constitués. Plusieurs autres rapports ont été préparés sur des questions comme l'étalement urbain. Dans son rapport de 1993, la Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural (CUTER) a aussi souligné divers problèmes importants liés à l'absence d'une administration locale dans les secteurs non constitués en municipalités qui devraient être abordés, y compris les utilisations conflictuelles des terres, l'aménagement linéaire, le développement non contrôlé juste à l'extérieur des centres urbains, la protection des sources d'approvisionnement en eau et la gestion des eaux usées. Un changement particulier qui résultait du rapport de la CUTER fut la création de la structure de la communauté rurale ayant un comité élu avec le pouvoir d'adopter un plan d'urbanisme.

Plus récemment, le Groupe d'étude de la Loi sur les municipalités en 1999, dans son rapport intitulé Possibilités d'améliorer l'administration locale au Nouveau-Brunswick, a formulé des recommandations visant à améliorer la situation

de la gouvernance dans les secteurs non constitués en municipalités. En rédigeant ses recommandations, le Groupe d'étude a conclu « ...que le [gouvernement provincial] élabore un cadre de travail plus efficace pour l'administration locale des secteurs de la province non constitués en municipalités ».

Points forts du système...

Bien que plusieurs enjeux qui ont un impact sur le système de gouvernance locale seront discutés dans d'autres parties du présent rapport, la Table ronde estimait aussi qu'il était important de reconnaître et de prendre en compte les forces du système actuel qui peuvent servir de base pour l'avenir. Voici un résumé de certaines de ces forces.

- **Clarification des responsabilités de services**

Comme il a été mentionné, un des héritages des réformes de la Commission Byrne était la répartition des responsabilités entre la province et les municipalités, qui a été établie comme un moyen d'enchâsser la notion « de chances égales ». Les « services à la population » sont fournis par le gouvernement provincial (principalement l'éducation, la santé, la justice et l'aide sociale) et « les services aux biens-fonds » (par exemple, services de police, protection contre les incendies, loisirs, planification de l'utilisation des terres, eaux et égouts, chemins, etc.) sont dispensés par les administrations locales. La Table ronde estime que cette répartition des responsabilités de services est encore pertinente et importante pour le Nouveau-Brunswick.

- **Les municipalités, la pierre angulaire du système de gouvernance locale**

Les municipalités sont la pierre angulaire du cadre de gouvernance locale au Nouveau-Brunswick. Il est difficile d'imaginer la province sans municipalités pour gérer les réseaux de routes locales, les systèmes d'eau et d'égout, les installations récréatives, les services de protection par la police, les services de prévention et de suppression des incendies, la collecte et l'élimination des déchets ainsi que les services de planification de l'utilisation des terres. Les services offerts par les municipalités répondent non seulement aux besoins essentiels des communautés locales mais ils sont aussi un complément de ceux gérés par le gouvernement provincial.

- **S'inspirer d'une collaboration régionale établie**

Divers services aux biens-fonds sont dispensés sur une base régionale ou infrarégionale, dont la gestion des déchets solides, la planification de l'utilisation des terres, le développement économique, la protection contre les incendies, les services de police et les loisirs. La coopération régionale peut présenter plusieurs avantages dont une plus grande efficacité et une meilleure utilisation des ressources limitées à partir de la réalisation d'économies d'échelle, et de l'élimination du dédoublement d'efforts.

- **Soutien financier aux administrations locales**

Cette question est une source continue de débat et de controverse. Toutefois, on reconnaît encore le besoin d'établir des règles équitables entre les municipalités afin que celles-ci puissent offrir un niveau et une qualité raisonnables de services locaux à des taux d'impôt foncier acceptables. Il est nécessaire que les transferts fiscaux provinciaux-municipaux continuent de soutenir les administrations locales de façon juste et équitable.

PARTIE TROIS
VISION DE LA TABLE RONDE

Une des premières tâches de la Table ronde de la ministre était d'établir une vision. Voici celle qui a été adoptée :

Grâce à une appréciation globale des rôles, responsabilités et priorités de la gouvernance locale, la Table ronde élaborera un concept de gouvernance locale qui permettra aux citoyens du Nouveau-Brunswick :

> de demeurer où ils désirent selon l'étendue des services souhaités localement, des coûts connexes et du pouvoir des représentants de prendre des décisions;
>
> de participer pleinement et équitablement aux décisions concernant les services locaux et leurs coûts connexes, à la formulation et à l'application des lois, des règlements et des politiques relatives aux activités locales, et à la planification des services locaux et des ressources naturelles qui affectent le développement économique local;
>
> de renforcer leurs communautés et la province de façon globale par l'entremise d'une collaboration améliorée sur une base régionale.

Cette vision a servi de point de référence à la Table ronde quant aux enjeux et aux choix discutés. Elle devait aussi fournir à la Table ronde une orientation générale et un cadre relatifs à la formulation de ses recommandations. La Table ronde a rationalisé cette vision en adoptant un ensemble de principes.

PARTIE QUATRE

DÉFIS POUR LES SECTEURS NON CONSTITUÉS EN MUNICIPALITÉS

La présente partie porte sur les secteurs non constitués en municipalités de la province. Plus précisément, les sections suivantes sont présentées :

- description des secteurs non constitués en municipalités (image suburbaine/rurale, répartition de la population) et aperçu de certaines tendances ayant un impact sur ces secteurs;
- description des enjeux critiques que doivent résoudre ces secteurs;
- étude des structures de gouvernance en place – le DSL et la communauté rurale
- sommaire des changements/améliorations nécessaires pour aborder les enjeux;
- examen des principes établis pour orienter l'élaboration des options.

Secteurs non constitués en municipalités : description et tendances

Image suburbaine/rurale

Environ 40 p. 100 de la population de la province demeure dans les secteurs non constitués en municipalités qui couvrent 80 p. 100 du territoire du Nouveau-Brunswick. Même si ces secteurs sont désignés comme non constitués en municipalités, on note des différences importantes entre ces divers secteurs, qui furent graduellement répartis en districts de services locaux (DSL). Certains DSL ont un caractère très « suburbain » car ils sont situés à proximité des cités ou des villes, ou y sont adjacents. Ces DSL sont habituellement caractérisés par des lotissements résidentiels et certains aménagements industriels et commerciaux.

Certains DSL ont un caractère très « rural » et sont habituellement situés à une certaine distance d'une cité ou d'une ville. Ils sont souvent dominés par de grands secteurs agricoles ou boisés et ont une très faible densité de population. Par ailleurs, d'autres DSL sont plus grands que bien des municipalités quant à la population et à la superficie, et on y trouve des activités commerciales et industrielles d'envergure. Il existe des écarts considérables dans l'assiette fiscale des DSL, qui se traduisent en une capacité financière inégale pour offrir des services locaux. De plus, il peut être plus coûteux de desservir une grande région avec une population dispersée.

Un autre point à souligner est que tous les secteurs dans les régions non constituées en municipalités du Nouveau-Brunswick n'ont pas nécessairement les mêmes besoins, aspirations et attitudes en ce qui a trait à la gouvernance locale. Les résidents de certains secteurs ont exprimé un grand intérêt dans la constitution en municipalité, afin de mieux prendre en main leur avenir localement. Dans certains cas, l'intérêt accru pour la constitution ou une forme quelconque de gouvernance découle d'une réaction à une situation particulière dans une localité (p. ex. aménagement non souhaité, problèmes d'eau et d'eaux usées, conflit d'utilisation des terres). Il importe aussi de mentionner que même s'il existe une volonté locale de constitution en municipalité, ce désir est souvent tempéré par les réalités financières; l'établissement d'une municipalité pour une région ayant une faible densité de population et une assiette fiscale limitée coûte simplement trop cher. Cette situation entraîne la question : est-ce qu'il pourrait y avoir un choix plus viable pour les secteurs non constitués en municipalités qui permettrait un équilibre entre le pouvoir de prise de décisions au niveau local et la capacité financière?

Dans d'autres secteurs non constitués en municipalités, les résidents ne semblent pas très intéressés à adopter une forme de gouvernance locale plus structurée. Les résidents se satisfont de la structure actuelle

(c.-à-d. système de DSL et rôle provincial de fournisseur et coordonnateur des services) et craignent que des changements entraînent une hausse des taxes.

En raison de cette diversité, toutes nouvelles approches à la prestation des services et à la gouvernance doivent tenir compte des divers écarts dans la capacité financière, et des besoins et des désirs des résidents des secteurs non constitués en municipalités.

Croissance dans les régions non constituées en municipalités

Les résidents des secteurs non constitués en municipalités demeurent surtout dans les régions autour des sept cités (environ 26 p. 100 de la population des secteurs non constitués demeure à l'intérieur d'un rayon de 20 kilomètres des sept cités, et 69 p. 100 à l'intérieur d'un rayon de 50 kilomètres). Les secteurs non constitués avoisinants se développent en général plus rapidement que les municipalités (voir tableau 1 ci-dessous). À titre d'exemple, la population des secteurs non constitués en municipalités dans la région de Fredericton (à une distance de 20 kilomètres de la ville) a augmenté de 6 873 habitants entre 1986 et 1996. Pendant cette même période, la population de Fredericton a augmenté de 2 155 habitants. De même, la croissance dans les régions plus rurales de la province survient surtout dans les secteurs non constitués en municipalités. À titre d'exemple, dans la région de Florenceville, la population des quatre municipalités de Florenceville, Bristol, Bath et Centreville a diminué de 496 habitants tandis que dans les régions avoisinantes, elle a augmenté de 693 habitants, entre 1976 et 1996.

Tableau 1

	Municipalités		Secteurs non constitués en municipalités	
	Population	Pourcentage du total pour le N.-B.	Population	Pourcentage du total pour le N.-B.
Population en 1991 (723 900)	452 105	62,45 %	271 795	37,55 %
Population en 1996 (738 133)	454 904	61,63 %	283 229	38,37 %
Croissance de 1991 à 1996 (14 233)	2 799	**19,67 %**	11 434	**80,33 %**

Une grande proportion de la population habite les régions non constituées et la croissance démographique, qui survient surtout dans des secteurs sans administration locale, ont des incidences très importantes. Le développement, sauf dans quelques cas, n'est pas contrôlé, ni planifié et géré efficacement, ce qui mène inévitablement à divers conflits d'utilisation des terres (par exemple agriculture par rapport à aménagement résidentiel et commercial), qui influent sur la qualité de l'eau et l'approvisionnement en eau, et qui entraînent la perte de ressources naturelles et d'habitats de la faune.

Ce manque de planification peut aussi modifier grandement le caractère d'une localité et la qualité de vie qu'elle offre. Quand les besoins en infrastructures de base (p. ex. routes, système d'eau et d'égout) ne sont pas bien planifiés, cela peut entraîner des coûts futurs plus élevés pour les propriétaires fonciers et le gouvernement provincial, et ce qui représente un obstacle à la restructuration possible de l'administration locale. L'aménagement linéaire qui se poursuit a aussi des incidences importantes sur les coûts des services comme les services de police, de protection contre les incendies, d'entretien des routes et d'autobus scolaires.

Interdépendance des localités

Les résidents des municipalités et des secteurs non constitués en municipalités sont souvent étroitement liés sur une base régionale par les

réseaux de transport, les perspectives d'emploi, les activités sociales et culturelles, les modes de peuplement et le paysage. Même si les résidents habitent une région, ils peuvent travailler, magasiner ou participer à des activités culturelles et récréatives dans plusieurs autres régions. En fait, les résidents sont membres de plusieurs communautés et font partie d'une grande région naturelle d'identité commune et d'intérêts partagés. Certaines de ces régions sont centrées autour des cités : Bathurst, Edmundston, Fredericton, Miramichi, Moncton et Saint-Jean. Il existe toutefois d'autres régions d'identité commune dans la province, dont la Péninsule acadienne, la région du comté de Kent, la région de la vallée du fleuve Saint-Jean, la région du comté de Restigouche (surtout près des municipalités de Campbellton et de Dalhousie) la région du comté de Kings et la partie sud-ouest de la province (comté de Charlotte).

La création d'organismes de services régionaux pour la prestation de services comme la gestion des déchets solides, la planification de l'utilisation des terres et le développement économique a développé davantage ces relations régionales. Des ententes de service à plus petite échelle entre les municipalités, entre les DSL, et entre les municipalités et les DSL (p. ex. pour la protection contre les incendies et la suppression des incendies, les loisirs) témoignent aussi de la collaboration et de l'interrelation qui ont évolué avec le temps.

On pourrait s'inspirer de ces relations régionales et infrarégionales pour aborder certains enjeux dans les secteurs non constitués en municipalités et les municipalités, puisqu'un si grand nombre de ces enjeux dépassent les limites administratives (p. ex. protection des sources d'approvisionnement en eau).

Formes de gouvernance dans les régions non constituées en municipalités

On trouve essentiellement deux formes de gouvernance disponibles pour les régions non constituées en municipalités : le district de services locaux et la communauté rurale.

District de services locaux (DSL)

Le district de services locaux est essentiellement un mécanisme pour faciliter la prestation et la coordination de services locaux facultatifs par le gouvernement provincial dans les secteurs non constitués en municipalités (p. ex. éclairage des rues, loisirs, protection contre les incendies), qui sont souvent fournis par un organisme bénévole local (p. ex. conseil récréatif).

Le district de services locaux n'est pas une forme d'administration locale. Un comité consultatif du DSL peut être élu au cours d'une assemblée publique mais il n'a pas de pouvoir décisionnel. Il joue un rôle consultatif auprès du ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux sur des questions concernant la prestation des services locaux. Les assemblées publiques sont aussi tenues pour voter sur la création ou l'abolition de services, mais la décision finale de créer un service relève du gouvernement provincial.

Communauté rurale

En 1995, la structure de la « communauté rurale » a été proposée, permettant aux localités non constituées en municipalités d'élire, par suffrage universel, leurs représentants au sein de leur Comité de la communauté rurale. Le seul pouvoir décisionnel d'un comité d'une communauté rurale est celui d'adopter et de modifier un plan d'utilisation des terres pour la communauté rurale pour laquelle il est élu pour servir.

Le Comité de la communauté rurale est aussi responsable de recevoir les pétitions de la part des électeurs de la communauté rurale pour la fourniture ou la cessation de services locaux facultatifs (comme la protection contre les incendies, les services communautaires et l'éclairage des rues), de convoquer et de tenir les réunions pour tenir un vote des électeurs sur la fourniture et la cessation de services, et de donner son avis à la ministre suite au vote.

La Communauté rurale de Beaubassin-Est (regroupant six anciens DSL), a été établie comme projet « pilote » en 1995. Jusqu'à maintenant, elle demeure la seule communauté rurale de la province. Cette situation peut être attribuable en partie à l'absence d'une stratégie provinciale de mise en œuvre et du besoin d'apporter des changements législatifs pour faciliter leur bon fonctionnement. Elle peut aussi être due au fait que la communauté rurale, dans sa forme actuelle, n'offre pas assez aux communautés et en particulier, des pouvoirs pour prendre des décisions locales.

À noter : Pour les DSL et la communauté rurale, il y a trois types de service :

1) Fournis par la province : service de police, transport, administration, réglementation des animaux (financé partiellement par le taux d'impôt foncier provincial de 0,65 $ pour chaque 100 $ d'évaluation foncière pour une résidence occupée par le propriétaire)
2) Désignés (par loi) : planification des terres, collecte et élimination des déchets solides, coût de l'évaluation (financé par l'impôt foncier)
3) Facultatifs (choix local) : éclairage, loisirs, services communautaires, protection contre les incendies (financé par le taux d'impôt foncier local)

Enjeux pour les secteurs non constitués en municipalités

Les secteurs non constitués en municipalités doivent résoudre certains enjeux, dont bon nombre découlent de l'absence de structures officielles de gouvernance locale. Ceux qui sont décrits ci-dessous ont été identifiés par diverses sources et, comme il a déjà été mentionné, plusieurs ne sont pas nouveaux. Les sources d'information consultées comprenaient des rapports antérieurs comme le rapport de 1999 du Groupe d'étude de la Loi sur les municipalités et le rapport de la Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural. Un dialogue continu avec les représentants des secteurs non constitués en municipalités (y compris la Communauté rurale de Beaubassin-Est) et les représentants municipaux ainsi que leurs associations respectives ont aussi été des sources d'information.

Concernant la prise de décisions et la gouvernance locale...

Représentation reconnue et légitime des localités : La mise en place d'un organisme local qui peut prendre des décisions au nom d'une localité (et être tenu de rendre compte de ses décisions) sur des questions de préoccupation locale et qui est officiellement reconnu par les municipalités et la province, a été identifée. Actuellement, les secteurs non constitués en municipalités n'ont pas de représentants élus par suffrage universel (à l'exception de la Communauté rurale de Beaubassin-Est). Les comités consultatifs du DSL qui sont en place et élus par un vote à une assemblée publique n'ont pas le pouvoir de prendre des décisions. Ce manque d'autorité nuit à leur aptitude d'être un porte-parole reconnu et légitime à l'intérieur et à l'extérieur de leurs localités.

Participation accrue des citoyens aux affaires locales :

Le désir d'accroître la participation des citoyens aux questions locales fut exprimé. Pour ce faire, on pourrait accroître leur influence sur les décisions qui touchent leurs communautés locales. Actuellement, certains districts de services locaux n'ont pas de comité consultatif (environ 30 p. 100 des 270 DSL). Ce manque d'intérêt est dû en partie au fait que ces comités n'ont aucun pouvoir décisionnel. Bien que la participation puisse varier d'une région à l'autre, plusieurs comités consultatifs (y compris celui de la Communauté rurale de Beaubassin-Est) estiment qu'ils n'ont pas d'influence sur les questions locales. Ce sentiment existe même s'ils sont élus au cours d'une assemblée publique (ou par suffrage universel dans le cas du comité de la Communauté rurale de Beaubassin-Est) pour conseiller la ministre sur la prestation de services locaux.

Activités locales réglementées :

Certaines localités ont exprimé des problèmes à réglementer des activités comme le bruit

causant une nuisance publique, les lieux dangereux ou inesthétiques, et les concerts et expositions de plein air. Les comités consultatifs du DSL et le comité de la communauté rurale n'ont aucun pouvoir de réglementation pour régir les activités dans leur localité. C'est le gouvernement provincial qui a l'autorité pour la réglementation dans les secteurs non constitués en municipalités.

Accent mis sur le besoin et la valeur de la planification de l'utilisation des terres :
Approximativement 20 p. 100 des 270 DSL possèdent une forme quelconque de planification de l'utilisation des terres locales et plusieurs de ces plans ne sont pas pertinents. L'absence d'une planification de l'utilisation des terres a entraîné un plus grand nombre de conflits d'utilisation des terres, la perte du caractère communautaire, des problèmes de qualité et de quantité en eau ainsi que le dédoublement inutile des infrastructures, des installations et des services. La planification de l'utilisation des terres peut aider à assurer le mieux-être futur des localités. La création d'un organisme d'administration locale permettrait à une localité de participer plus activement à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans d'utilisation des terres qui assureraient un développement plus approprié et durable.

Propriété locale des biens-fonds et des terrains publics :
Souvent, il existe un désir local de posséder et de gérer des biens publics qui appuient le développement social, culturel et économique de la localité. Toutefois, la propriété et la gestion de biens publics locaux est difficile car le DSL n'est pas une entité constituée (et il n'est pas toujours possible pour un organisme à but non lucratif d'assumer la fonction de propriétaire/gestionnaire). Dans la plupart des cas, la province est propriétaire des biens publics reliés à la fourniture de services dans les secteurs non constitués en municipalités (p. ex. poste d'incendie).

De plus, les terres à des fins publiques ou les fonds tenant lieu de terrains à des fins publiques ne peuvent pas être dévolus à un comité de la communauté rurale ou à un comité consultatif du district de services locaux dans un plan de lotissement. Il en résulte la perte de ressources communautaires publiques possibles comme les parcs, les attractions touristiques ou les lieux historiques. Il faut assurer la propriété locale des biens-fonds publics et la dévolution des terrains à des fins publiques.

Renforcement des communautés naturelles :
Au fil des ans, bon nombre de « communautés naturelles » ont été divisées en plusieurs DSL et parfois en autorités taxatrices à l'intérieur des DSL eux-mêmes. Dans certains cas, ces divisions ont affaibli le sentiment d'appartenance communautaire et l'importance attribuée à la prise de décisions collectives. Il faut encourager les possibilités de prendre des décisions qui seraient avantageuses pour l'ensemble de la communauté (p. ex. le partage du coût d'un service, l'élaboration d'un plan d'utilisation des terres efficace). Pour qu'un changement survienne, il faut mettre en valeur les communautés d'intérêts et faire ressortir l'importance de la prise de décisions collectives pour le mieux-être des localités en général.

Sauvegarde du caractère communautaire :
Une principale préoccupation qui a été exprimée par les membres de la Table ronde est le besoin de reconnaître que les localités sont différentes et que les citoyens veulent conserver l'identité de leur communauté. Les citoyens devraient être capables d'influencer et d'orienter le développement et la croissance de leur communauté, afin d'assurer la qualité de vie qu'ils désirent.

Concernant le budget, les finances et l'impôt foncier...

Désir d'avoir un mot à dire et d'exercer un contrôle sur le budget local :
On souhaite posséder le pouvoir de prise de décisions à l'échelle locale sur des questions budgétaires qui toucheront la prestation des services et, par conséquent, les taux d'impôt locaux. Actuellement, le comité consultatif du DSL et le comité de la communauté rurale jouent un rôle consultatif très restreint en ce qui

a trait à la détermination des budgets locaux pour la prestation des services. Dans les DSL sans comité consultatif, les citoyens ne peuvent pas exprimer leur point de vue à la ministre sur les questions relatives au budget.

Accès au financement d'immobilisations :
Dans bon nombre de secteurs non constitués en municipalités, il existe un besoin urgent d'améliorer ou de remplacer l'équipement et l'infrastructure vieillissants, surtout quant à la protection contre les incendies. Les contraintes actuelles du financement des acquisitions d'immobilisations au nom des DSL et les conditions non favorables des emprunts doivent être examinées. À titre d'exemple, les camions d'incendie sont actuellement achetés par l'entremise de l'Agence de gestion des véhicules de la province, qui autorise seulement une entente d'achat-location de cinq ans, tandis que la durée de vie utile du véhicule est probablement de 15 à 20 ans. Cette courte période de financement est un obstacle pour la plupart des DSL lors de l'achat de ce type d'équipement, dû à l'augmentation marquée du taux d'impôt foncier local qui est nécessaire pour repayer la dette. L'accès à des programmes spéciaux de financement d'immobilisations par les DSL comme le Programme d'infrastructures Canada – Nouveau-Brunswick, est aussi limité. Les possibilités d'obtenir des fonds pour des systèmes d'eau et d'eaux usées sont extrêmement limitées à moins que le DSL puisse établir et gérer une commission spéciale à cet égard.

Règles équitables relatives à l'impôt foncier :
Dans les régions non constituées en municipalités, les services de police, de transport, d'administration et de réglementation des animaux sont fournis par le gouvernement provincial. Une contribution de 0,65 $ par 100 $ d'évaluation, qui n'est pas liée directement au coût de la prestation des services, est exigée par la province sur tous les biens-fonds résidentiels occupés par les propriétaires. Cette contribution n'est pas perçue sur les biens-fonds résidentiels non occupés par les propriétaires (p. ex. chalets et immeubles à appartements) ou sur les biens-fonds résidentiels (p. ex. commerces). On peut donc se poser la question suivante – le coût de ces services devrait-il être assumé par tous les propriétaires fonciers, comme c'est le cas dans les municipalités?

Rapport entre le coût de la prestation des services et l'impôt foncier :
Il n'existe aucun lien direct entre les coûts des services locaux fournis par la province aux secteurs non constitués en municipalités et la contribution de 0,65 $ qui est la même depuis 1984. On estime que l'écart entre le coût des services et les recettes générées est d'au moins 22 millions de dollars.

Les membres de la Table ronde ont identifié le besoin de déterminer plus précisément le coût des services locaux fournis par la province (service de police, transport, administration, réglementation des animaux) et en tenir compte dans le taux d'impôt foncier.

Application de la subvention sans condition aux secteurs non constitués en municipalités :
Les représentants des secteurs non constitués en municipalités à la Table ronde ont aussi indiqué qu'il faut revoir la formule de subvention sans condition applicable aux DSL afin de répartir le plus équitablement possible le montant global accessible à ces secteurs (environ trois millions de dollars).

Concernant la prestation des services et la coopération...

Plusieurs enjeux doivent être examinés quant à la prestation des services sur une base régionale et infrarégionale qui touchent les secteurs non constitués en municipalités.

Responsabilisation accrue des commissions régionales de services :
Bien qu'ils doivent payer leur part des frais de fonctionnement des organismes de services régionaux (commissions de gestion des déchets solides, commissions de districts d'aménagement/d'urbanisme), les résidents des secteurs non constitués en municipalités

estiment qu'ils n'ont pas suffisamment leur mot à dire dans le choix de celui ou celle qui les représentera. La ministre nomme les représentants des régions non constituées, ce qui veut dire que ceux-ci ne sont pas choisis et élus localement, et ne sont donc pas directement imputables aux citoyens. Les DSL ne sont pas représentés (et ne contribuent pas financièrement) aux commissions de développement économique; pourtant, les activités de développement économique ont un impact sur les secteurs non constitués en municipalités.

Accent mis sur la planification de l'utilisation des terres :
Bien que toutes les régions non constituées en municipalités paient des services de planification de l'utilisation des terres au moyen de l'impôt foncier, elles ne reçoivent pas nécessairement les services auxquels elles s'attendent et contribuent. Si les localités paient le service de planification de l'utilisation des terres, elles devraient recevoir un niveau de service équitable.

La croissance dans les secteurs non constitués en municipalités se poursuit sans une planification adéquate de l'utilisation des terres. Les commissions de planification de l'utilisation des terres, en collaboration avec le gouvernement provincial, doivent adopter une attitude proactive en faisant la promotion des avantages qu'il y a à planifier l'utilisation des terres et à s'orienter vers l'élaboration et la mise en œuvre de plans ruraux pour couvrir toutes les régions. Trop souvent, la planification de l'utilisation des terres est perçue comme un obstacle au développement et non comme un outil favorisant un aménagement adéquat et durable. Les plans doivent répondre aux besoins locaux et prendre en compte la situation régionale (les plans d'utilisation des terres devraient être complémentaires).

Ressources adéquates pour les responsabilités en matière de planification :
Pour certaines commissions, surtout les commissions de planification de l'utilisation des terres, la disponibilité des ressources financières et humaines est un enjeu. Les commissions ont reçu le mandat de fournir des services de planification de l'utilisation des terres à leurs localités membres, mais leur aptitude à répondre aux besoins des localités est entravée par l'absence de ressources financières, qui rend difficiles les efforts pour attirer et retenir le personnel en urbanisme dans la province.

Une structure pour résoudre les questions régionales : De nombreux enjeux débordent les limites des administrations mais il n'existe aucun mécanisme officiel pour les résoudre. Les municipalités et les secteurs non constitués en municipalités ne possèdent pas de cadre qui leur permettrait d'entamer un dialogue efficace sur des questions qui dépassent leurs frontières (p. ex., la protection des sources d'approvisionnement en eau, la détermination des besoins en matière d'infrastructure, la réduction des conflits d'utilisation des terres, la protection des ressources naturelles et des terres agricoles). Les enjeux régionaux nécessitent très souvent des solutions régionales. Il n'y a pas de structure qui peut fournir ces solutions.

Établir le lien entre les bénéficiaires des services et les payeurs :
Les représentants municipaux se sont plaints, à plusieurs reprises, que les résidents des secteurs non constitués en municipalités bénéficient des services offerts par leurs municipalités (p. ex. les loisirs et bibliothèques). Toutefois, les résidents des secteurs non constitués en municipalités n'ont pas leur mot à dire dans les services dispensés par les municipalités, qui sont un avantage pour une région plus grande que les limites municipales. De plus, certaines installations municipales dans la province ont été construites sans le soutien initial des secteurs non constitués en municipalités avoisinants. Un mécanisme plus officiel faciliterait les partenariats, la prise de décisions collective et le partage des coûts pour les services dont bénéficient plusieurs localités. Ce mécanisme aiderait à réduire certaines tensions entre les secteurs non constitués en municipalités et les municipalités concernant le partage des coûts des services.

Besoin d'une approche pour un « partage équitable » :
Bien qu'il soit important d'envisager des approches qui favoriseront le partage des coûts pour les services de nature régionale, il est tout aussi important de déterminer comment les décisions concernant les coûts de ces services peuvent aussi être partagés. L'équité suppose non seulement le partage des avantages et des coûts des services, mais aussi de la prise de décisions relativement aux coûts des services.

Quels changements s'imposent?

Les points soulevés jusqu'à présent indiquent qu'il existe de nombreux enjeux à adresser pour permettre aux citoyens et aux localités des secteurs non constitués en municipalités de prendre leur avenir en main. Il est évident que le statu quo n'est plus un choix approprié. Les structures existantes du DSL et de la communauté rurale sont inadéquates pour traiter les enjeux que doivent résoudre les secteurs non constitués en municipalités. Voici un résumé des changements qui devraient être envisagés quant aux structures, à la prestation des services et aux finances dans les régions non constituées en municipalités :

- Prévoir le pouvoir pour la prise de décisions locale sur les questions touchant la prestation des services locaux et les activités locales;
- Prévoir un accès adéquat au financement d'immobilisations en vue de la prestation de services;
- Prévoir la propriété locale des biens-fonds publics et la dévolution de terrains à des fins publiques;
- Mettre en valeur le renforcement des communautés naturelles d'intérêts;
- Mettre en valeur les approches collectives à la prise de décisions locales et régionales;
- Fournir aux citoyens les outils nécessaires pour sauvegarder le caractère et la qualité de vie de leur communauté;
- Faire ressortir la planification de l'utilisation des terres comme un élément essentiel à la viabilité des localités et à la qualité de vie qu'elles offrent;
- Fournir un mécanisme assurant une coopération efficace sur une base régionale ou infrarégionale (prestation des services et résolution des enjeux);
- Prévoir une plus grande responsabilisation des organismes de prestation de services régionaux et une participation améliorée des citoyens des régions non constituées en municipalités;
- Assurer que tous les propriétaires fonciers dans les régions non constituées en municipalités contribuent par l'impôt foncier à la récupération des coûts des services dispensés par la province. Prévoir une répartition plus équitable du fardeau de l'impôt foncier entre les propriétaires fonciers dans les régions non constituées en municipalités;
- Prévoir un meilleur lien entre les services fournis par la province et les niveaux d'impôt foncier.

Principes directeurs pour l'élaboration d'options

Les principes suivants ont servi de base à l'élaboration des options pour résoudre les enjeux dans les régions non constituées en municipalités.

Concernant la prise de décisions et la gouvernance locale...

1. **Forme de gouvernance locale pour tous les citoyens avec :**
   - **représentation élue,**
   - **responsabilisation des représentants,**
   - **responsabilité et autorité.**

   Tous les citoyens du Nouveau-Brunswick devraient avoir accès à une forme d'administration locale, ce qui signifie choisir des représentants élus lors d'élections communautaires (c.-à-d. par suffrage universel). Les personnes élues auraient le pouvoir de prendre des décisions pour le

compte de leur communauté et seraient tenues de rendre compte de leurs décisions. L'autonomie locale dans la prise de décisions concernant des questions locales doit être assurée et respectée.

- **Les DSL veulent avoir un mot à dire avec le pouvoir sur ce qui survient dans leur localité, sans devoir obtenir l'autorité de paliers supérieurs d'administration :** Le comité consultatif du DSL actuel n'a pas de pouvoir de prise de décisions en ce qui a trait à la prestation de services locaux ou d'autres questions touchant leurs localités. Cette situation doit changer. Les questions locales exigent une prise de décisions à l'échelle locale.
- **Niveau minimal de gouvernance locale :** Il devrait y avoir, au moins, une forme minimale d'administration locale couvrant tout le Nouveau-Brunswick.
- **Autonomie locale pour la prise de décisions sur les services locaux :** Les administrations locales devraient avoir assez de flexibilité pour agir comme elles l'entendent sur des questions qui sont de leur ressort. Le niveau, la qualité et l'étendue des services devraient être déterminés à l'échelle locale (sous réserve des normes établies par la province).
- **Les localités veulent contrôler l'aménagement à l'intérieur de leurs limites :** De plus en plus de pressions sont exercées sur le développement au Nouveau-Brunswick. Pour bon nombre de localités dans les régions non constituées en municipalités, la capacité de contrôler ce développement est très limitée. Les localités veulent avoir les moyens de contrôler et de gérer le développement afin de sauvegarder le caractère et la qualité de vie communautaires, et afin d'assurer la viabilité pour l'avenir.
- **Respect du gouvernement provincial :** Il faut s'assurer que le gouvernement provincial reconnaît et respecte les représentants élus localement. Le gouvernement doit donc consulter les représentants locaux et communiquer avec eux de façon continue.

2. **Reconnaissance du caractère unique des administrations :** Tout changement qui survient devrait prendre en compte et reconnaître autant que possible le caractère unique des diverses localités de la province. Il existe des différences considérables entre les divers secteurs non constitués en municipalités de la province (p. ex., ce ne sont pas tous les secteurs non constitués en municipalités qui ont un caractère rural, et ils ne sont pas tous nécessairement intéressés à une administration locale complète). Toute nouvelle approche devra inclure une certaine souplesse pour tenir compte de ces différences importantes. Certains secteurs sont peut-être prêts et en mesure de se constituer en municipalités offrant tous les services, tandis que d'autres peuvent avoir uniquement la capacité ou le désir d'assumer la responsabilité d'un ou de deux services.

   - **Choix de divers modèles de gouvernance locale et comprendre les conséquences qui en découlent :** Il faudrait accorder aux localités un choix dans le type d'administration locale qu'elles désirent établir, mais les conséquences de ces choix doivent être comprises.

3. **Établissement des limites selon les communautés d'intérêts :** Si les limites des communautés sont modifiées, les changements devraient tenir compte des liens sociaux, culturels, récréatifs, environnementaux, économiques et d'emploi établis.

4. **Restructuration dirigée par la localité et appuyée par le gouvernement :** Pour que des changements surviennent, ceux-ci devraient être, autant que possible, dictés par les localités elles-mêmes. La province devrait exercer un rôle de facilitateur des changements. Dans le cadre du processus, les avantages et les coûts de la restructuration doivent être clairement établis et compris. Ultimement, les changements devraient être avantageux pour les localités non constituées en municipalités et les municipalités existantes.

- **Toute restructuration devrait être avantageuse pour les DSL et les municipalités** : Pour que des changements surviennent, les avantages devraient l'emporter sur les coûts pour les municipalités et les localités des régions non constituées en municipalités. De plus, les avantages et les coûts doivent être clairement indiqués et compris.

5. **Adoption par les localités d'une approche proactive à l'administration locale :** L'établissement d'une forme d'administration locale permettant la prise de décisions au niveau local sur des questions locales est perçu comme une mesure nécessaire. Les localités doivent comprendre les avantages et les coûts qu'il y a à prendre en charge leur avenir par la création d'une administration locale.

Concernant la prestation des services et la collaboration...

6. **L'efficacité et la qualité, buts du partage des responsabilités et des coûts des services entre les administrations** : Le résultat du partage des services et des coûts devrait être de fournir la gamme et le niveau de services requis à un coût que chacune des communautés peut se payer.

7. **Participation des localités au processus de prise de décisions si elles doivent partager les coûts :** Pour assurer une vraie coopération, les localités participantes doivent accepter non seulement de payer les services dont elles bénéficient mais doivent aussi pouvoir influencer directement les décisions qui affectent le coût, la qualité et le niveau de service fourni.

8. **Transparence des activités entre les localités non constituées en municipalités et les municipalités :** Pour assurer une coopération réelle et positive, il faut établir un cadre qui favorise la consultation, l'ouverture d'esprit et l'accès à l'information entre toutes les parties.

9. **Planification essentielle de l'utilisation des terres sur une base régionale :** Si la planification de l'utilisation des terres doit être mise en valeur, il faut la rattacher aux facteurs régionaux. Les plans d'utilisation des terres individuels à l'intérieur d'une région ne devraient pas entrer en conflit avec les autres ou se nuire les uns aux autres; ils devraient plutôt être complémentaires.

Concernant le budget, les finances et l'impôt foncier ...

10. **Acceptation par les localités de payer les services qu'elles reçoivent mais assurer qu'elles reçoivent les services qu'elles paient :** Si les propriétaires fonciers paient un service, ils doivent recevoir un niveau de services qui est indicatif du montant payé.

11. **Taxation avec représentation locale :** Si les propriétaires fonciers paient une taxe pour les services, ils doivent être officiellement représentés pour déterminer quels services seront offerts, le niveau des services et le coût de ces services. Leur rôle ne doit pas être uniquement consultatif.

12. **Partage du coût des services de police et de transport par tous les propriétaires fonciers :** Les propriétaires de biens-fonds résidentiels, résidentiels non occupés par les propriétaires et non résidentiels devraient partager les coûts associés aux services de police et de transport dans les régions non constituées en municipalités.

13. **Maintien du financement de la subvention :** Le soutien de la subvention devrait demeurer une source de financement pour les localités dans les régions non constituées en municipalités. Quels que soient les changements apportés à la structure, il est fort probable qu'une certaine forme de soutien financier sera requise. Si les subventions sans condition aux secteurs non constitués en municipalités doivent être maintenues, l'application de la formule aux secteurs non constitués en municipalités devra être revue afin d'assurer une répartition plus équitable du montant global du financement.

PARTIE CINQ
DÉFIS POUR LES MUNICIPALITÉS

La présente partie porte sur les municipalités, plus précisément, sur les points suivants :

- description des secteurs constitués en municipalités – image urbaine/ suburbaine/rurale, répartition de la population et aperçu de certaines tendances ayant un impact sur ces secteurs;
- examen de la structure d'administration municipale;
- description des principaux enjeux actuels pour les municipalités;
- résumé des changements/améliorations nécessaires ;
- examen des principes établis pour orienter le développement des possibilités.

Municipalités : Descriptions et tendances

Image urbaine / suburbaine / rurale

Le Nouveau-Brunswick compte actuellement 103 municipalités, soit sept cités, 27 villes et 69 villages. Environ 60 % de la population de la province demeure dans les municipalités qui couvrent 20 % du territoire du Nouveau-Brunswick. Comme pour les divers secteurs non constitués en municipalités, on note une grande diversité entre les municipalités. La superficie, la taille de la population, l'assiette fiscale et les services offerts (gamme, niveau et qualité) varient. Certaines municipalités peuvent être considérées comme « urbaines », d'autres « suburbaines » et d'autres « rurales ».

Certaines municipalités peuvent être désignées comme des centres de services régionaux à petite échelle et elles sont habituellement situées à une certaine distance des cités (p .ex. Caraquet, St. Stephen, Woodstock). On constate des différences importantes même entre les sept cités du Nouveau-Brunswick. Les cités de Moncton et de Saint-Jean pourraient être considérées comme de grands centres « urbains », mais celles de Bathurst et de Campbellton sont des centres régionaux beaucoup plus petits.

Même si les municipalités font face à des enjeux semblables, les membres de la Table ronde sont d'avis qu'il importe de reconnaître et de considérer les différences entre les diverses municipalités lorsque des changements au système de gouvernance locale sont envisagés.

Une des principales caractéristiques de nombreuses municipalités au Nouveau-Brunswick est leur petite taille. Comme le montre le tableau 2 ci-dessous, trente-six des 103 municipalités au Nouveau-Brunswick ont une population de moins de 1 000 habitants et 33 municipalités ont une population se situant entre 1 000 et 2 000 habitants. De plus, les assiettes fiscales par habitant de ces 69 municipalités sont beaucoup moins élevées que les municipalités plus grandes.

Tableau 2

Le défi que représente cette situation est de pouvoir offrir une gamme raisonnable de services de qualité à des taux d'impôt foncier acceptables. Laissées à elles-mêmes, de

Population	Nombre total de municipalités	Nombre total de résidents	Population moyenne par km carré	Assiette fiscale moyenne par habitant (année 2000)
Moins de 1 000	36	22 814	84	35 128
1 000 à 1 999	33	46 766	127	33 542
2 000 à 4 999	19	70 471	190	40 661
5 000 à 9 999	5	34 216	413	49 681
10 000 à 19 999	7	104 866	225	47 352
20 000 et plus	3	178 961	364	53 999
Total	103	458 094*	124	47 075

*Comprend la population des Premières nations à l'intérieur des municipalités.

nombreuses municipalités éprouvent des difficultés à réaliser des économies d'échelle importantes dans la prestation des services. Leur faible densité de population pose le défi de fournir des services rentables (plusieurs municipalités ayant un faible taux de population couvrant une superficie relativement grande). Cette situation, en plus des changements apportés aux transferts provinciaux-municipaux, pose d'importants défis pour de nombreuses municipalités. Quelles sont les possibilités pour ces municipalités? Dans certains cas, une approche peut être d'accroître la coopération à l'échelle régionale dans la prestation des services, par des moyens plus structurés. Une autre approche peut être l'examen des possibilités d'une gouvernance locale plus efficace par l'annexion de secteurs non constitués en municipalités avoisinants ou même par le fusionnement avec d'autres municipalités.

Accroissement de la population dans les municipalités

Comme il a déjà été mentionné, la croissance survient surtout à l'extérieur des limites municipales. C'est habituellement le cas dans les secteurs autour des centres urbains, des plus petits centres régionaux et des municipalités rurales. Pourtant, la croissance de la population est stagnante ou même en diminution dans plusieurs municipalités. Un tel mode de croissance dans ces régions comporte des incidences à long terme. Les effets sont ressentis par les municipalités. L'infrastructure (p. ex. les routes) et les installations (p. ex. de loisirs) ne sont pas nécessairement utilisées à leur plein potentiel et les coûts de ces services ne sont pas partagés adéquatement au moyen de l'impôt foncier ou de droits par les personnes qui en bénéficient. Les frais d'entretien de cette infrastructure et de ces installations sont assumés presque uniquement par les résidents des municipalités.

Avenir des centres urbains

Environ 80 % de la population du Nouveau-Brunswick demeure à l'intérieur ou dans un rayon de 50 kilomètres des sept cités de la province. Cette situation est à la fois due à des facteurs historiques et économiques. Aujourd'hui, les principaux centres fournissent de l'emploi à un taux élevé de la main-d'œuvre active du Nouveau-Brunswick. Les centres urbains continueront d'être perçus comme les fournisseurs d'emploi de la province, pendant un certain temps, et la croissance dans les régions avoisinantes se poursuivra vraisemblablement. Vu cette croissance prévue, il est de plus en plus urgent de trouver des mécanismes qui permettront aux localités de partager les coûts des services qui ont un avantage régional.

De plus, les enjeux relatifs à l'étalement urbain (p. ex. conflits d'utilisation des terres, l'infrastructure d'eau et d'eaux usées), et l'aménagement linéaire doivent être abordés de manière proactive.

Population vieillissante

À mesure que la population vieillit, les administrations locales devront repenser les services offerts et leur mode de prestation. Les services comme les loisirs, la sécurité publique et la planification de l'utilisation des terres devront être réexaminés en fonction de ce changement démographique.

Structures d'administration locale

Municipalités : cités, villes et villages

Les municipalités constituent la seule structure d'administration locale dans la province. Elles offrent des services de nature locale aux biens fonds d'un secteur défini. L'organisme de prise de décisions est le conseil dont les membres sont élus par suffrage universel. Le conseil d'une municipalité a le pouvoir de prendre des décisions sur la prestation des services, les arrêtés, les budgets, les frais aux utilisateurs et les taux d'impôt. Il est élu pour prendre les décisions au nom des citoyens dans l'intérêt de la localité. Même si leur taille, leur capacité, les services offerts et leurs besoins peuvent varier considérablement dans la province, les municipalités, qu'il s'agisse d'une cité, d'une ville ou d'un village, ont les mêmes pouvoirs d'offrir des services et d'adopter des arrêtés.

En général, les municipalités sont les principaux fournisseurs de services locaux pour leurs localités. Néanmoins, certains services

sont dispensés par diverses commissions régionales, (gestion des déchets solides, planification de l'utilisation des terres et développement économique). Il existe aussi des ententes infrarégionales à plus petite échelle pour la prestation de services entre deux communautés ou plus (p. ex. services de police, loisirs, protection contre les incendies).

Enjeux pour les municipalités

La présente partie donne un aperçu des principaux enjeux que doivent résoudre les municipalités. Comme il a déjà été mentionné, bien que plusieurs enjeux ne soient pas nouveaux, il existe un besoin urgent d'y répondre, surtout ceux qui portent sur les transferts fiscaux provinciaux-municipaux.

Concernant la coopération et la prestation des services...

Partage en vue de maintenir l'abordabilité des services :
Les coûts des services continuent de monter en flèche tandis que les sources de financement traditionnelles diminuent. En même temps, le public exige des services efficaces et de qualité élevée.

La prestation des services selon les limites administratives ne mène pas toujours à la prestation efficiente et efficace des services. De plus, ces limites administratives n'incluent pas nécessairement tous les utilisateurs et les bénéficiaires des services. Les municipalités doivent collaborer si elles veulent maintenir ou améliorer la qualité des services (avec des coûts acceptables) pour demeurer viables.

Partage des coûts avec les secteurs non constitués en municipalités :
Les représentants municipaux soutiennent, depuis plusieurs années, que les résidents des localités avoisinantes, surtout des secteurs non constitués en municipalités, se prévalent des services offerts par une municipalité, tout en contribuant très peu, sinon pas du tout, aux coûts de fonctionnement et de capital associés au service (p. ex. installations récréatives). Souvent, les résidents des secteurs non constitués en municipalités contribuent en payant les mêmes frais pour les programmes que ceux payés par les résidents des municipalités ou en payant des frais d'utilisation un peu plus élevés. Toutefois, ces frais couvrent seulement une infime partie des coûts de la prestation du service (habituellement le programme comme tel). Il faut établir un mécanisme qui favorisera un partage plus efficace des coûts et des décisions qui affectent ces coûts pour les services qui ont un avantage régional.

Responsabilisation des organismes régionaux :
Du point de vue municipal, l'obligation de rendre compte des commissions de service régional doit être améliorée. Les représentants municipaux aux commissions se trouvent souvent dans une situation difficile. Ils doivent tenter de concilier l'intérêt des municipalités qu'ils représentent avec les besoins des commissions dont ils font partie. Cette situation est surtout évidente dans les questions budgétaires et est davantage complexe lorsque, dans certains cas, le représentant municipal n'est pas membre du conseil municipal.

Tribune pour résoudre les questions régionales :
De nombreux enjeux débordent les limites des administrations mais il n'existe aucun mécanisme officiel pour les résoudre. Les municipalités et les secteurs non constitués en municipalités ne possèdent pas de cadre qui leur permettrait d'entamer un dialogue efficace sur des questions qui dépassent leurs frontières (p. ex. la protection des sources d'approvisionnement en eau, la détermination des besoins en matière d'infrastructure, la réduction des conflits d'utilisation des terres, la protection des ressources naturelles et des terres agricoles). Les enjeux régionaux nécessitent très souvent des solutions régionales. Il n'y a pas de structure ou d'outils qui puissent fournir ces solutions. Un mécanisme s'impose pour faciliter la

collaboration entre les localités afin de trouver des solutions aux problèmes régionaux.

Concernant le financement et l'impôt foncier municipaux...

Besoin d'un financement adéquat : Les municipalités ont le pouvoir d'offrir divers services. Certaines municipalités peuvent être en mesure d'offrir des services à un taux d'impôt raisonnable (en raison surtout d'une forte assiette fiscale municipale), mais bien d'autres n'ont pas cette capacité. Ces dernières ont besoin d'un soutien financier, au-delà des recettes de l'impôt foncier, pour offrir des services à un taux d'impôt acceptable à leurs citoyens. Actuellement, ce soutien financier est fourni par la subvention sans condition. Plusieurs municipalités estiment que le financement provenant de la subvention sans condition, qui a été grandement réduite au cours des dernières années, n'est pas suffisant pour leur permettre d'assurer des niveaux de services adéquats à des taux d'impôt acceptables.

Entretien de l'infrastructure : Au cours des prochaines années, les administrations municipales devront investir des sommes importantes dans l'infrastructure et les installations de base (p. ex. routes, installations récréatives, systèmes d'eau et d'eaux usées). Il faut s'assurer que les municipalités ont la capacité financière d'absorber ces coûts.

Besoin d'un financement stable : Pour la plupart des municipalités, la principale source de financement, à part l'impôt foncier, est la subvention sans condition. Le montant global de la subvention sans condition accessible aux municipalités est révisé annuellement par le gouvernement provincial. Les municipalités ont exprimé de vives préoccupations concernant la nature imprévisible et instable de cette composante si importante de leur financement. Vu l'incertitude entourant la subvention sans condition, plusieurs municipalités trouvent qu'il est difficile de planifier à l'avance. Cette incertitude a été omniprésente surtout au cours des dernières années, compte tenu des réductions générales importantes qu'a subies la subvention sans condition (qui est passée de 103 millions de dollars en 1993 à 67 millions de dollars en 2001). Tout nouveau mécanisme de financement devrait tenir compte de la prévisibilité et de la stabilité prévues et ne devrait pas être soumis à d'importantes fluctuations.

Besoin de réexaminer l'application de la formule de subvention sans condition : Selon plusieurs municipalités, la formule de 1997, dont la période de mise en place progressive prendra fin sous peu, fait des gagnants et des perdants. Si la formule était appliquée intégralement en 2002, les revenus de plusieurs municipalités seraient grandement réduits. En réponse à ces préoccupations, le premier ministre a annoncé le 14 juin 2001 que la distribution de la subvention de 2002 serait maintenue aux niveaux de 2001.

Impôt foncier dans les secteurs non constitués en municipalités : Dans les municipalités, les propriétaires de biens-fonds non résidentiels et de biens-fonds résidentiels non occupés par le propriétaire paient les services de police, de transport, d'administration et de réglementation des animaux qui sont inclus dans le taux d'impôt foncier local établi par la municipalité. Dans les secteurs non constitués en municipalités, les propriétaires de biens-fonds résidentiels non occupés par le propriétaire et non résidentiels ne paient pas ces services directement par les impôts fonciers. Cette situation crée un grand déséquilibre entre les secteurs constitués et les secteurs non constitués dans le traitement de ces types de biens-fonds.

Du point de vue municipal, le régime fiscal n'est pas neutre et fournit un incitatif direct pour certains types d'aménagements de s'installer dans les secteurs non constitués en municipalités. Ce déséquilibre a un impact sur le potentiel de développement à l'intérieur des limites municipales. On peut aussi soutenir que cette situation contribue aux problèmes reliés au phénomène de l'étalement urbain. Il faut résoudre cette inégalité dans le régime d'impôt foncier.

Quels changements s'imposent?

Les tendances et les enjeux décrits jusqu'à présent indiquent que des changements s'imposent pour s'assurer que les municipalités continuent d'exercer leur rôle de façon efficace. Voici un résumé des changements qui devraient être envisagés pour assurer un bel avenir aux administrations municipales :

- Prévoir un mécanisme qui facilite une plus grande coopération dans la prestation des services entre les municipalités, et entre les municipalités et les secteurs non constitués, afin de réaliser des économies d'échelle et de maintenir des services de qualité à des taux d'impôt foncier acceptables;
- Prévoir un mécanisme et des outils qui facilitent la résolution des enjeux qui débordent les limites (entre les municipalités, et entre les municipalités et les régions non constituées);
- Accroître la responsabilisation et l'efficacité des organismes de prestation de services régionaux;
- Prévoir la stabilité et la prévisibilité de la relation fiscale provinciale-municipale (c.-à-d. transferts stables et prévisibles);
- Voir à ce que les municipalités puissent demeurer des entités viables offrant des services de qualité;
- Voir à assurer l'équité dans le régime d'impôt foncier

Principes directeurs pour l'élaboration d'options

Les principes suivants ont servi de base afin de développer des options pour résoudre les enjeux auxquels font face les municipalités.

Concernant la prestation des services et la coopération...

1. **L'efficacité et la qualité, les buts du partage des responsabilités et des coûts des services entre les administrations :** Le résultat du partage des services et des coûts devrait être de fournir la gamme et le niveau de services requis à un coût que chacune des communautés peut se payer.

2. **Transparence des activités entre les localités :** Pour assurer une coopération réelle et positive, il faut établir un cadre qui favorise la consultation, l'ouverture d'esprit et l'accès à l'information entre toutes les parties.

3. **Planification essentielle de l'utilisation des terres sur une base régionale :** Pour que la planification de l'utilisation des terres soit mise en valeur, il faut la rattacher aux facteurs régionaux. Les plans individuels d'utilisation des terres à l'intérieur d'une région ne devraient pas entrer en conflit les uns avec les autres ou se nuire les uns aux autres; ils devraient plutôt être complémentaires.

Concernant le financement et l'impôt foncier...

4. **Financement adéquat :** Les administrations locales ont des besoins divers en matière de dépenses et une capacité différente de financer ces dépenses à partir de leurs propres ressources. Il faut un financement adéquat,

au-delà des recettes générées principalement par l'impôt foncier, pour s'acquitter des responsabilités de la prestation des services à des taux d'impôt acceptables.

5. **Répartition équitable :** S'il y a équité, les administrations locales ayant les mêmes besoins financiers sont traitées de la même manière. Un besoin financier est la mesure des dépenses d'une municipalité par rapport à sa capacité de générer ses propres recettes. L'équité ne garantit pas que chaque municipalité sera traitée également mais elle garantit plutôt que chaque municipalité sera traitée avec équité.

6. **Neutralité :** Le principe de la neutralité, c'est que les transferts de fonds ne devraient pas influencer les modes de dépenses du bénéficiaire. De même, une administration locale ne devrait pas être en mesure d'influencer le montant du transfert qu'elle reçoit par des décisions relatives aux dépenses.

7. **Prévisibilité et stabilité :** Les administrations locales devraient pouvoir compter sur un degré raisonnable de prévisibilité et de stabilité des transferts de fonds du gouvernement provincial. Les administrations locales ne peuvent pas planifier l'avenir avec confiance si elles doivent composer avec des variations importantes ou inattendues de leurs revenus.

8. **Respect de l'autonomie locale/du choix :** Les circonstances, les priorités et les besoins locaux varient entre les localités. Les administrations locales doivent avoir la liberté de déterminer leurs niveaux de service, leurs niveaux de dépense et leurs taux d'imposition.

9. **Responsabilisation des décisions financières :** Les administrations locales doivent être tenues de rendre compte de leurs décisions concernant la prestation des services au niveau local et les taux d'impôt foncier connexes qu'elles établissent. Afin d'assurer cette imputabilité, le financement du gouvernement provincial devrait être stable et prévisible.

10. **Compréhension et transparence :** Il ne peut vraiment pas y avoir d'imputabilité dans le système de transfert des fonds si le but et le fonctionnement de ce système ne sont pas bien compris.

11. **Accès à diverses sources de revenus :** Compte tenu des pressions accrues qui sont exercées pour qu'on en accomplisse davantage avec les ressources existantes, les administrations locales devraient avoir la souplesse d'accéder à diverses sources de revenus. Une marge fiscale additionnelle et des frais d'utilisation sont des exemples de ces sources de revenus.

Nota : D'autres principes concernant les secteurs non constitués en municipalités pourraient aussi être appliqués de manière générale. Toutefois, aux fins de la présente partie, seuls les principes les plus pertinents pour les municipalités ont été mis en valeur.

PARTIE SIX
MODÈLES ET RECOMMANDATIONS

Gouvernance dans les régions non constituées en municipalités

Pour traiter les enjeux cernés concernant la gouvernance dans les secteurs non constitués en municipalités, la Table ronde a examiné divers modèles qui pourraient être envisagés au Nouveau-Brunswick.

Plus précisément, les modèles suivants ont été étudiés :

1. Ajustements administratifs au système actuel de DSL,
2. Municipalités régionales (un palier),
3. Municipalités régionales (deux paliers),
4. Constitution en municipalité ou annexion à une municipalité,
5. Municipalité rurale,
6. Communauté rurale améliorée,
7. District communautaire.

1. Ajustements administratifs au système de DSL

Plusieurs ajustements pourraient être apportés au système actuel de DSL afin de l'améliorer, comme l'attribution d'un plus grand rôle au comité consultatif du DSL dans l'élaboration du budget, la rationalisation du processus de création des services et d'assemblée publique, et une souplesse accrue afin de susciter l'intérêt de la communauté pour les questions de préoccupation locale.

Bien que toutes ces améliorations puissent être effectuées au moyen de directives ou de modifications législatives, et qu'elles seraient avantageuses à court terme, la Table ronde estime toutefois qu'elles ne répondraient pas aux enjeux fondamentaux qui ont été identifiés et ne refléteraient pas les principes qui ont été établis. La Table ronde convient que cette approche ne devrait pas être envisagée.

2. Création de municipalités régionales (un palier)

Une autre possibilité discutée par la Table ronde est la création de grandes municipalités régionales à un palier. Essentiellement, ces municipalités régionales seraient établies par des annexions et des fusionnements (y compris les secteurs constitués et non constitués en municipalités). Ces grandes municipalités aborderaient les enjeux à l'échelle régionale ayant trait au partage des coûts des services et à l'étalement urbain. Une fois élu, le conseil desservirait une région comprenant probablement des secteurs urbains, suburbains et ruraux. Cette approche serait semblable à celle adoptée pour créer les municipalités régionales de Halifax et de Cap-Breton, en Nouvelle-Écosse. La Table ronde estimait que cette approche entraînerait une perte d'identité communautaire et que les citoyens se sentiraient un peu éloignés de leur administration locale qui leur semblerait aussi moins accessible. Les taux d'impôt dans certains secteurs de la municipalité pourraient pour dire augmenter sans qu'il y ait un changement dans le niveau ou la qualité du service.

Les membres de la Table ronde s'entendent pour dire que la création de tels grands centres ne conviendrait pas au contexte néo-brunswickois et que cette approche ne devrait pas être envisagée.

3. Création de municipalités régionales (à deux paliers)

Une troisième possibilité est la création de municipalités régionales à deux paliers – paliers supérieur et inférieur. Le palier supérieur (administration régionale) est une entité élue qui offre une gamme particulière de services non dispensés par le palier inférieur (c'est-à-dire les municipalités). Un ensemble de services précis serait confié aux paliers supérieur et inférieur. Le palier supérieur dispenserait les services de nature plus « régionale » et le palier inférieur (municipalités existantes ou gouvernement provincial dans le cas des secteurs non constitués), des services plus localisés. Les représentants des communautés membres seraient élus directement au palier supérieur ou nommés par les conseils des municipalités membres.

On a dit craindre que cette approche crée simplement un autre palier bureaucratique (c'est-à-dire une autre administration locale, quoique sur une base régionale). Il existerait probablement des tensions entre les paliers supérieur et inférieur, surtout sur les questions ayant trait au partage du champ de l'impôt foncier. Une hausse des impôts par le palier supérieur exercerait d'autres pressions sur le palier inférieur pour qu'il maintienne son taux d'impôt à un niveau particulier et vice versa. De plus, cette approche a été perçue comme pouvant nuire au rôle et à l'autonomie des municipalités.

La Table ronde s'entendent pour dire que ce modèle ne conviendrait pas au contexte néo-brunswickois et ne devrait pas être envisagé.

4. Constitution en une municipalité ou annexion à une municipalité

Un modèle actuel accessible aux secteurs non constitués en municipalités est l'annexion à une municipalité existante ou la constitution en une municipalité distincte. Du point de vue municipal, les avantages possibles de l'annexion (d'un secteur non constitué en municipalité à une municipalité) comprennent la réalisation de certaines économies d'échelle, une plus grande capacité à traiter les enjeux environnementaux (par exemple protection des sources d'approvisionnement en eau), un contrôle plus efficace de l'étalement urbain, la garantie de terres disponibles pour la croissance future, et le renforcement de la capacité financière et de la stabilité de la municipalité. La réorganisation par l'annexion peut aussi assurer un meilleur aménagement des limites administratives avec les secteurs qui bénéficient des services.

Du point de vue des secteurs non constitués en municipalités, les avantages pourraient comprendre de meilleurs services et un plus grand nombre (par exemple, services d'eau et d'égout), une planification de l'utilisation des terres plus efficace, la protection des ressources naturelles ainsi que l'imputabilité de la représentation locale. Bien que l'annexion puisse comporter divers avantages, d'autres facteurs doivent être pris en compte, y compris la faisabilité financière (c'est-à-dire déterminer si les avantages de l'extension des services aux secteurs annexés l'emportent sur les coûts), l'appui local au changement.

Quant à la constitution en municipalité, les avantages possibles comprennent un pouvoir de prise de décisions à l'échelle locale sur des questions de préoccupation locale, une plus grande capacité à gérer l'aménagement ainsi que des possibilités accrues de négocier avec les municipalités avoisinantes concernant la prestation de services et d'autres questions d'intérêt commun. Bien que les avantages soient importants, la faisabilité financière de la création d'une nouvelle municipalité doit être examinée attentivement. Les citoyens d'une localité peuvent voir les avantages de la constitution en municipalité, mais une localité devant être constituée ne possède peut-être pas la capacité financière voulue pour appuyer une structure d'administration locale à des taux d'impôt foncier acceptables localement.

La Table ronde estime que l'annexion et la constitution en municipalité sont des solutions

valables, et que ces options devraient continuer d'être disponibles pour les secteurs actuellement non constitués en municipalités, mais reconnaît aussi qu'une telle solution n'est pas nécessairement toujours réalisable financièrement ou souhaitable localement.

5. Municipalité rurale (modèle proposé)

Un autre modèle envisagé était le concept d'une municipalité rurale. Les caractéristiques essentielles à cette approche sont les suivantes :

But

- Le but principal de ce modèle serait de permettre aux localités actuellement non constituées d'avoir leur propre administration locale avec une gamme de responsabilités de services qu'elles peuvent payer.
- Le gouvernement provincial n'agirait plus comme administration locale pour les secteurs non constitués en municipalités qui choisissent de se constituer en tant que municipalité rurale.

Création et représentation

- La création serait basée sur une communauté d'intérêt (découlant probablement du regroupement de DSL) et sur le désir et la capacité financière de la localité.
- Les représentants seraient élus aux élections municipales trisannuelles de la même manière que les conseils municipaux.
- L'entité élue, un conseil de municipalité rurale (CMR), serait le porte-parole et le point de contact pour la localité. Le pouvoir décisionnel relèverait de cet organisme.
- Le CMR nommerait ses représentants aux divers organismes qui dispensent des services pour la municipalité rurale.

Responsabilités et prestation des services

- La municipalité rurale pourrait offrir les services suivants : planification de l'utilisation des terres, protection contre les incendies, éclairage des rues, développement économique et touristique, services communautaires, loisirs, collecte et élimination des déchets solides, eau et eaux usées, et réglementation des animaux. Elle pourrait offrir d'autres services selon sa capacité.
- Les services de police et de transports seraient dispensés par le gouvernement provincial.

Pouvoirs

- Les habitants de la région formeraient une entité légale (semblable à une municipalité).
- La municipalité rurale pourrait posséder des terrains, des édifices et des équipements.
- Le CMR aurait le pouvoir général d'adopter, de modifier et d'appliquer des arrêtés. Ceci comprendrait le pouvoir d'adopter, de modifier et d'appliquer un plan rural ainsi que d'autres arrêtés, tel que désiré (p. ex. réglementation des animaux, lieux inesthétiques).
- Le CMR serait membre de toute agence régionale qui livrerait des services en son nom.

Financement

- Le coût des services serait couvert principalement par l'impôt foncier.
- D'autres sources de revenu seraient accessibles, par exemple la subvention sans condition et les frais d'utilisation.
- L'approche « payer les services reçus » pourrait être adoptée. Il serait possible d'appliquer différents taux d'impôt pour différents secteurs de la localité, en fonction des niveaux de services reçus.
- Le CMR pourrait emprunter des fonds et être admissible à des programmes spéciaux de financement pour ses projets d'immobilisations.
- Les coûts des services de police et de transports seraient recouvrés au moyen d'un taux d'impôt distinct imposé par le gouvernement provincial. Ce taux serait uniforme dans l'ensemble de la province.

6. Amélioration de la structure de communauté rurale (modèle proposé)

Un modèle actuellement accessible aux

secteurs non constitués en municipalités est la création d'une communauté rurale. Comme il a été mentionné plus haut, la communauté rurale est une structure qui donne à une région, par l'entremise d'un comité de la communauté rurale élu localement, le pouvoir de prendre des décisions locales concernant la planification de l'utilisation des terres (en particulier, l'adoption et la modification d'un plan d'utilisation des terres). Toutefois, comme il a aussi été mentionné, cette structure ne semble être suffisante pour les localités intéressées à prendre leurs affaires en main. Il importe de déterminer si la structure actuelle de communauté rurale peut être améliorée afin d'accorder un plus grand pouvoir décisionnel, sans établir une structure municipale intégrale et entraîner des coûts administratifs connexes. Le modèle suivant – la communauté rurale améliorée – est une approche qui pourrait être envisagée.

But

- Le but principal de la communauté rurale améliorée serait de permettre aux secteurs non constitués en municipalités d'avoir une administration locale sans la structure administrative d'une municipalité. Une communauté rurale améliorée partagerait l'administration et la prestation des services par l'entremise d'un organisme de services régional.
- Le gouvernement provincial n'agirait plus comme administration locale pour les secteurs non constitués en municipalités qui adoptent l'approche de communauté rurale améliorée.

Création et représentation

- Une communauté rurale améliorée serait une structure selon laquelle une communauté élirait un comité de la communauté rurale aux élections municipales trisannuelles.
- Les membres du comité de la communauté rurale améliorée continueraient de choisir leurs représentants (p. ex. à la présidence) et nommeraient aussi un ou plusieurs représentants à l'organisme de services régional qui offre les services de planification de l'utilisation des terres et autres à la communauté rurale améliorée.
- Les limites d'une communauté rurale améliorée seraient établies pour tenir compte d'une « communauté d'intérêts ».
- La création d'une communauté rurale améliorée nécessiterait, dans la plupart des cas, le regroupement de DSL.

Responsabilités et prestation des services

- Le comité de la communauté rurale améliorée prendrait des décisions (comme un conseil municipal) concernant la prestation d'autres services (p. ex. la protection contre les incendies, la gestion des déchets solides, l'éclairage des rues, les installations récréatives et communautaires). Cependant, ces services seraient dispensés par un organisme de services régional au nom de la communauté rurale améliorée. (Nota : Actuellement, le comité de la communauté rurale participe directement au processus visant à conseiller la ministre sur la prestation ou la suppression d'autres services locaux qui, en retour, présente une recommandation au gouvernement provincial pour une décision finale).
- Les services de police et de transports seraient dispensés par le gouvernement provincial.
- Le comité de la communauté rurale améliorée conseillerait et aiderait aussi l'organisme de services régional dans l'administration des services qui seraient offerts à la communauté rurale améliorée, par l'entremise de son ou ses représentants au conseil et du personnel de l'organisme de service régional. (Nota : Actuellement, le comité de la communauté rurale avise et aide la ministre dans l'administration de la communauté rurale par l'entremise du représentant des services aux municipalités du ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux.)
- L'organisme de service régional fournirait des services d'administration (personnel, équipement et installations) par l'entremise du comité de la communauté rurale améliorée pour s'acquitter de ses responsabilités (le comité de la communauté rurale améliorée n'aurait pas d'employés). Toutefois, il collaborerait étroitement avec

l'organisme de service régional pour appuyer les organismes bénévoles qui offrent des services à la communauté rurale améliorée, comme le service de pompiers volontaires ou une association de loisirs.
- La communauté rurale améliorée pourrait posséder des terrains, des édifices et des équipements.
- L'organisme de services régional obtiendrait les ressources humaines et matérielles dont il a besoin pour offrir les services qu'il a le mandat de fournir au nom de la communauté rurale améliorée.

Pouvoirs
- Le comité de la communauté rurale améliorée prendrait les décisions pour les services locaux tandis que l'organisme de service régional serait l'agent de prestation de ces services.
- Tout comme un conseil municipal, le comité de la communauté rurale améliorée aurait le pouvoir d'adopter, de modifier et d'appliquer un plan rural (cette tâche relève actuellement de la ministre de l'Environnement et des Gouvernements locaux). Le plan serait mis en œuvre et géré par un organisme de services régional.
- La décision d'adopter d'autres arrêtés serait prise par le comité de la communauté rurale améliorée. Les arrêtés adoptés par le comité seraient appliqués et gérés par un organisme de services régional (par exemple concernant les lieux inesthétiques et la réglementation des animaux).
- Tout comme ceux d'une municipalité et d'une municipalité rurale, la communauté rurale améliorée formerait une entité légale.

Financement
- Le coût des services serait couvert principalement par l'impôt foncier.
- D'autres sources de revenu seraient accessibles, par exemple la subvention sans condition et les frais d'utilisation.
- Les coûts des services de police et de transports seraient recouvrés au moyen d'un taux d'impôt distinct imposé par le gouvernement provincial. Ce taux serait uniforme dans l'ensemble de la province
- Puisqu'un certain nombre de communautés rurales améliorées pourraient être établies dans une région, des économies d'échelle pourraient être réalisées grâce au partage de l'administration et de la prestation des services par l'entremise d'un organisme de services régional, ce qui rendrait la gouvernance locale et les services plus abordables.
- Le comité de la communauté rurale améliorée adopterait son budget annuel pour couvrir ses frais d'administration (p. ex. des réunions) ainsi que les coûts des services offerts par l'organisme de services régional en son nom.
- Le comité de la communauté rurale améliorée fixerait le taux d'impôt local et paierait l'organisme de services régional pour les services reçus. (La ministre de l'Environnement et des Gouvernements locaux adopte actuellement le budget annuel de la communauté rurale et établit le taux d'impôt.)
- L'approche « payer les services reçus » pourrait être adoptée. Il serait possible d'appliquer différents taux d'impôt pour différents secteurs de la localité, en fonction des niveaux de services reçus.
- La communauté rurale améliorée pourrait emprunter des fonds et être admissible à des programmes spéciaux de financement pour ses projets d'immobilisations.

7. District communautaire (modèle proposé)

Cette approche présenterait les caractéristiques suivantes :

But
- Le district communautaire permettrait à une « communauté d'intérêts » non constituée en municipalité d'avoir une quasi-forme d'administration locale représentative, par l'entremise d'un organisme de services régional qui dispenserait les services locaux et réglementerait les activités locales dans le cadre d'arrêtés municipaux, à la demande de la localité.
- Le modèle de district communautaire viserait à sauvegarder l'identité communautaire, à assurer un partage plus équitable des

services et à réaliser des économies d'échelle pour la gouvernance et la prestation des services.
- Le gouvernement provincial n'agirait plus comme administration locale pour les secteurs non constitués en municipalités qui adoptent l'approche de district communautaire.

Création et représentation
- Un district communautaire serait créé pour refléter une « communauté d'intérêts » par le regroupement de DSL.
- Les anciens DSL seraient alors désignés « secteurs de services locaux ».
- La région couverte par un district communautaire demeurerait non constituée.
- Les représentants des districts communautaires seraient élus tous les trois ans par suffrage universel et seraient membres du conseil d'administration d'un organisme de services régional.
- Les secteurs de services locaux à l'intérieur d'un district communautaire décideraient (par un vote à une assemblée publique) s'ils veulent un comité consultatif.
- Les comités consultatifs collaboreraient étroitement avec leur(s) représentant(s) du district communautaire à l'organisme de services régional, afin d'appuyer les organisations bénévoles, comme le service d'incendie ou une association de loisirs. Un comité consultatif pourrait aussi être établi pour l'ensemble du district communautaire (ici encore, au moyen d'un processus d'assemblée publique), et ce comité serait composé de représentants de chaque secteur de services locaux. Ce comité consultatif collaborerait aussi étroitement avec son (ses) représentant(s) du district communautaire.

Responsabilités et prestation des services
- L'organisme de services régional serait chargé de la prestation de tous les services (régionaux, infrarégionaux et locaux) fournis aux districts communautaires, sauf les services policiers et d'entretien des routes.
- Différents niveaux et gammes de services pourraient être offerts à différents secteurs de services locaux du district communautaire ou à des zones des secteurs de services locaux. Toutefois, l'adoption d'un plan rural, par exemple, comporterait la participation de l'ensemble du district communautaire auquel le plan s'appliquerait (autrement dit, tous les secteurs de services locaux à l'intérieur du district communautaire seraient couverts par un seul plan rural).
- Chaque secteur de services locaux supplémentaires (p. ex. l'éclairage des rues) déterminerait quels services il veut recevoir par l'entremise d'un processus de requête et d'un vote.
- Une fois convenus par les résidents du district communautaire, les services infrarégionaux (p. ex. une installation de loisirs) seraient fournis et organisés par l'organisme de services régional.
- La planification de l'utilisation des terres, l'élimination des déchets solides et le développement économique seraient assurés par un organisme de services régional sur une base régionale, au nom de tous les districts communautaires.
- L'organisme de services régional servirait d'une forme d'administration locale pour les districts communautaires. Il serait le fournisseur de services aux districts communautaires et adopterait, gérerait et appliquerait les arrêtés que les districts communautaires souhaitent adopter (p. ex. pour les lieux insesthétiques et la réglementation des animaux).
- L'équipement acheté pour la prestation des services appartiendrait à un organisme de services régional, au nom du district communautaire (par exemple bâtiments, terrains à des fins publiques, et équipement).
- Les services de police et de transports seraient dispensés par le gouvernement provincial.

Financement
- Les services seraient financés selon l'approche « payer les services reçus ».
- Chaque service offert dans un district communautaire viserait un secteur de services défini et les coûts seraient recouvrés auprès des contribuables du secteur. Par exemple, si le service d'éclairage des rues était fourni à un secteur

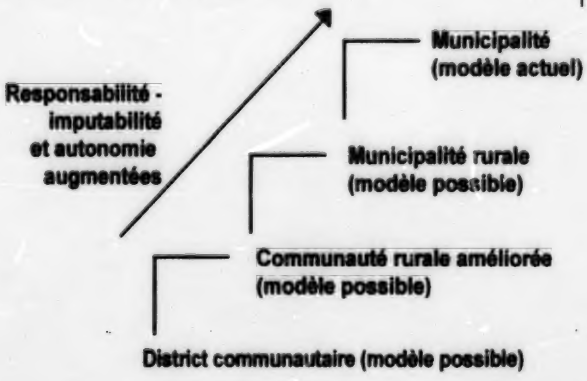
de services locaux dans un district communautaire, seuls les contribuables de ce secteur paieraient le service.

- L'organisme de services régional adopterait le budget des services qu'il fournit aux districts communautaires. Il indiquerait alors à la province les coûts des services pour les districts communautaires. La province établirait par la suite le taux d'impôt et paierait l'organisme de services régional.
- Les coûts des services de police et de transports seraient recouvrés au moyen d'un taux d'impôt distinct imposé par le gouvernement provincial. Ce taux serait uniforme dans l'ensemble de la province.

Sommaire

Les divers modèles envisagés par la Table ronde pour assurer la gouvernance locale dans les secteurs non constitués en municipalités ont tous l'avantage d'assurer une représentation démocratique à la prise de décisions sur les services locaux. Toutefois, chaque modèle fournirait aux localités différents niveaux de contrôle local sur des questions locales. Chaque modèle occasionnerait aussi des coûts administratifs qui devraient être défrayés par les contribuables.

Le diagramme ci-dessous démontre que le niveau de responsabilité, d'imputabilité et d'autonomie locale varie selon l'option choisie. Il importe aussi de reconnaître que le district communautaire ne peut pas être considéré comme une administration locale. La communauté rurale améliorée, la municipalité rurale et la municipalité sont toutes des formes d'administration locale.



Évaluation des modèles

La Table ronde a conclu que les modèles de district communautaire, de communauté rurale améliorée et de municipalité rurale devraient être proposés comme des modèles de gouvernance possibles pour les secteurs non constitués en municipalités de la province soumis à la discussion et aux commentaires d'un public élargi. Ces divers modèles ont été créés en tenant compte de certains principes clés de gouvernance établis par la Table ronde, y compris :

- Forme d'administration locale pour tous les citoyens,
- Autonomie locale dans la prise de décisions,
- Reconnaissance du caractère unique des administrations,
- Choix de divers modèles de gouvernance locale (et comprendre les conséquences qui en découlent),
- Localités proactives en vue de l'adoption d'une administration locale,
- Pouvoir et imputabilité pour les décisions,
- Imposition avec représentation locale.

Tenant compte des enjeux cernés et des principes et modèles élaborés, la Table ronde reconnaît que le statu quo concernant la gouvernance dans les secteurs non constitués en municipalités n'est plus pertinent et présente donc les recommandations suivantes :

1. **Le développement, l'évaluation et l'établissement de structures de gouvernance locale au Nouveau-Brunswick doivent respecter les principes énoncés par la Table ronde.**

2. **La structure municipale actuelle (cité, ville et village) doit être maintenue.**

3. **La population entière du Nouveau-Brunswick doit avoir accès à un système de gouvernance qui assure une représentation élue.**

4. **Il faut élaborer, à partir du nombre et des structures actuelles de DSL, une organisation plus rationnelle aux fins de la gouvernance locale et de la prestation des services.**

5. **Pour l'instant, les modèles acceptables pour les secteurs non constitués en municipalités de la province en vue de l'établissement volontaire de la gouvernance locale doivent comprendre :**
   - **District communautaire (à l'intérieur d'une structure régionale),**
   - **Communauté rurale améliorée (à l'intérieur d'une structure régionale),**
   - **Constitution en municipalité rurale,**
   - **Annexion à une municipalité ou constitution en municipalité.**

6. **Le public doit être pleinement impliqué et être sensibilisé aux défis que doivent relever les secteurs non constitués en municipalités, au moyen d'un processus global de consultation qui faciliterait aussi le choix, l'adoption et la mise en œuvre de modèles de gouvernance locale, de structures de prestation de services régionales, des limites locales et régionales, et des regroupements d'unités administratives acceptables et pertinents.**

Collaboration régionale

Le Nouveau-Brunswick compte actuellement trente-sept organismes de services régionaux à but particulier, dont 13 commissions de développement économique, 12 commissions de gestion des déchets solides et 12 commissions d'aménagement de district. Dans certains cas, certaines municipalités ne font pas partie d'une commission de développement économique ou d'une commission de district d'aménagement. Toutes les municipalités sont membres d'une commission de gestion des déchets solides. D'autres commissions ont aussi été établies pour fournir des services, tels que des installations récréatives, à deux ou plusieurs municipalités.

Le regroupement de ces organismes à but particulier sous un organisme de service multifonctionnel pour chaque région de la province pourrait fournir une approche mieux intégrée à la prestation des services. Un organisme de service multifonctionnel serait susceptible de générer des économies en réduisant le dédoublement, en augmentant l'efficacité à résoudre les questions entre les administrations et en améliorant la coopération entre les diverses unités administratives.

Différentes approches pourraient être adoptées pour organiser la prestation des services sur une base régionale. La Table ronde a examiné divers modèles régionaux d'autres provinces au Canada et a établi trois scénarios possibles appliqués au contexte néo-brunswickois.

Bien que l'approche et la structure soient différentes, chacun des trois scénarios présente les caractéristiques et les buts communs suivants :

- Ne serait pas un autre palier d'administration locale mais plutôt un agent des municipalités et des secteurs non constitués en municipalités pour la prestation des services;
- Serait établie dans l'ensemble de la province et les limites seraient définies pour refléter les régions d'identité commune et d'intérêts partagés;
- Permettrait la prise de certaines décisions basées sur la représentation par localité (un membre – un vote) tandis que d'autres décisions (surtout financières) seraient prises par un vote pondéré (représentation par population);
- Comporterait la création de comités afin d'appuyer la prestation de certains services pourvu que les commissions de services régionales soient intégrées;
- Fournirait un moyen de réaliser de plus grandes économies d'échelle;
- Offrirait une tribune pour résoudre les questions qui dépassent les limites;
- Établirait un mécanisme pour faciliter le partage égal des services entre les localités (décisions ayant trait aux services et à leurs coûts);
- Améliorerait l'imputabilité envers les localités desservies;
- Offrirait une meilleure planification de l'utilisation des terres sur une base régionale et locale.

Le premier scénario est basé à peu près sur le modèle de municipalité régionale de comté du Québec. Le deuxième a été adapté du modèle de district régional de la Colombie-Britannique et le troisième est basé sur le modèle d'une « coopérative ».

Scénario un : District de « services régionaux » (DSR)

But

- La principale fonction du DSR serait d'agir comme un agent des municipalités dans la prestation des services régionaux.
- Le DSR servirait aussi de tribune pour examiner et résoudre les questions d'intérêt commun.
- La création des DSR exigerait la réorganisation des secteurs non constitués en municipalités en municipalités par voie de constitution ou d'annexion. Seuls les secteurs ayant très peu d'habitants demeureraient non constitués. Il pourrait aussi être avantageux de regrouper les municipalités existantes dans le cadre d'une telle réorganisation.

Représentation

- Les DSR seraient gérés par des conseils composés des maires des municipalités membres. Toutes les municipalités membres seraient représentées au conseil du DSR.
- Le président du DSR serait élu par les membres du conseil.

Services

- Le DSR serait chargé par la Province de fournir des services de planification de l'utilisation des terres, de développement économique et de gestion des déchets solides.
- Les installations ayant une portée et des avantages régionaux (p. ex. une grande installation de loisirs) seraient aussi gérées par l'entremise du DSR.
- D'autres services pourraient être confiés aux DSR par les administrations locales membres en vue de la prestation sur une base régionale.

Pouvoirs

- Le DSR constituerait une corporation.
- Le DSR pourrait posséder les terrains, les bâtiments et l'équipement requis pour la prestation des services.

Financement

- Les DSR seraient financés par les municipalités membres. Le soutien des municipalités serait déterminé selon l'assiette fiscale. Autrement dit, les contributions des membres seraient basées sur les parts respectives de l'assiette fiscale combinée de toutes les municipalités à l'intérieur du DSR (plus l'assiette fiscale est grande, plus la contribution est importante).
- Les frais de services et autres recettes non fiscales pourraient aussi être utilisés comme un moyen de financement.
- Le DSR pourrait emprunter des fonds et avoir accès à des programmes spéciaux de financement pour des projets d'immobilisations.
- Le DSR pourrait adopter le budget des services qu'il fournit aux municipalités en collaboration avec celles-ci.

Scénario deux : « District de services » régional (DR)

But

- Le DR agirait comme un agent des municipalités et des secteurs non constitués en municipalités en vue de la prestation des services sur une base régionale ou infrarégionale.
- Le DR serait aussi une forme limitée d'administration locale pour les secteurs non constitués en municipalités devant être organisés en « districts communautaires ».
- Le DR servirait aussi de tribune pour examiner et résoudre les questions d'intérêt commun.
- Les régions de la province qui n'ont actuellement aucune forme d'administration locale (c'est-à-dire DSL) devront adopter une forme de gouvernance locale représentative qui pourrait être un district communautaire non constitué, une communauté rurale améliorée, une municipalité rurale, une annexion à une municipalité existante et une constitution en municipalité.

Représentation

- Un conseil d'administration régirait les activités de chaque DR et un président serait élu parmi les représentants au conseil.
- Chaque administration locale nommerait un ou plusieurs membres au conseil d'administration.
- Les représentants des secteurs non constitués en municipalités (districts communautaires) seraient directement élus au conseil d'administration de chaque DR.

Services

- Tous les services (régionaux, infrarégionaux et locaux) aux districts communautaires seraient fournis par le DR. Le DR remplacerait le gouvernement provincial dans cette fonction.
- Les services seraient offerts selon diverses méthodes : directement par le DR ou au moyen d'une entente/d'un contrat avec les municipalités, la province, une société privée ou un organisme à but non lucratif (p. ex. service d'incendie volontaire).
- Les services actuellement offerts sur une base régionale, comme la gestion de l'élimination des déchets solides, la planification de l'utilisation des terres et le développement économique, seraient offerts à toutes les communautés membres du DR.
- Les administrations locales pourraient choisir d'offrir un service de manière autonome (par exemple planification de l'utilisation des terres) si elles en sont capables.
- Le DR pourrait aussi agir comme un fournisseur de service et un organisateur pour et entre les communautés membres.
- Le DR serait chargé de l'adoption, de la modification et de l'application des plans ruraux, ainsi que d'autres arrêtés (par exemple lieux inesthétiques), au nom des districts communautaires.

Pouvoirs

- Le DR constituerait une corporation.
- Le DR pourrait posséder les terrains, les bâtiments et l'équipement requis pour fournir les services.
- Les terrains ou les fonds tenant lieu de terrains à des fins publiques pourraient être dévolus au DR au nom des districts

communautaires.

- Le district régional serait responsable de développer une "stratégie pour la croissance de la région". Cette stratégie servirait de cadre pour une approche de planification intégrée entre les communautés. La stratégie assurerait que les plans particuliers des communautés puissent ensemble solutionner des enjeux communs et réaliser des objectives régionaux (p. ex. protection des secteurs écologiquement fragiles, protection de la qualité et de la quantité de l'eau potable souterraine et de surface).

Financement

- Chaque service fourni par le DR pourrait être identifié séparément dans son budget et indiqué dans ses états financiers.
- Les coûts des services du DR seraient recouvrés par l'entremise des administrations locales membres et la province (au nom des districts communautaires), ainsi que des frais d'utilisation et d'autres recettes non fiscales.
- Le DR pourrait emprunter des fonds et avoir accès à des programmes spéciaux de financement pour des projets d'immobilisations.
- Le DR adopterait le budget des services qu'il fournit aux districts communautaires (et aux administrations locales), en collaboration avec ceux-ci.

Scénario 3 : « Coopérative de services » régionaux

But

- Établir une structure permettant aux administrations locales de posséder et de diriger leur propre organisme de services régional afin d'offrir des services entre elles et pour elles-mêmes.
- Les régions de la province sans administration locale (c.-à-d. les DSL) devront établir une structure de gouvernance locale représentative qui peut aller d'une communauté rurale améliorée, d'une municipalité rurale à l'annexion à une municipalité existante ou à une constitution en municipalité. Une fois la structure d'administration locale établie, ces entités deviendraient membres-propriétaires des coopératives avec toutes les autres administrations locales de la région.
- La coopérative pourrait aussi servir de tribune pour examiner et résoudre les questions d'intérêt commun.

Représentation

- Un conseil d'administration dirigerait les opérations de chaque coopérative de services régionaux et un président serait élu parmi les représentants au conseil.
- Chaque administration locale nommerait un ou plusieurs membres au conseil d'administration.

Services

- Il incomberait aux administrations locales, en collaboration avec leur coopérative de services régionaux, de déterminer le service qui serait offert plus efficacement sur une base régionale.
- Vu les coûts connexes importants que comportent la prestation de certains de ces services (particulièrement l'élimination des déchets solides), on prévoit que les trois services régionaux actuels seraient maintenus et offerts aux administrations locales sur une base régionale par l'entremise de la coopérative de services régionaux.
- En plus de ces trois services, la coopérative de services régionaux pourrait offrir tout autre service souhaité par ses membres, à l'échelle régionale, infrarégionale ou locale.

Pouvoirs

- Les coopératives de services régionaux relèveraient des administrations locales. Elles seraient entièrement imputables envers leurs membres, qui définiraient leur pouvoir. Les coopératives ne seraient pas des agents du gouvernement provincial. La province ne pourrait pas demander aux coopératives d'offrir des services ni leur confier la prestation des services.

Financement

- Les coopératives seraient financées entièrement par les propriétaires-membres

(c'est-à-dire les administrations locales).

- Les coûts des services seraient recouvrés selon l'approche « payer les services reçus ».
- Les coûts des services de la coopérative seraient recouvrés par l'entremise des administrations locales membres, les frais d'utilisation et d'autres recettes non fiscales.
- La coopérative pourrait emprunter des fonds et avoir accès à des programmes de financement spécial pour des projets d'immobilisations.
- La coopérative adopterait le budget relatif aux services qu'elle fournit aux administrations locales, en collaboration avec celles-ci.

Le tableau à l'annexe D montre les principales similarités et différences entre chacun des trois scénarios.

La Table ronde a mené un exercice (appelé projet pilote sur papier) afin d'adapter le modèle de districts régionaux de la Colombie-Britannique au contexte néo-brunswickois et d'évaluer son potentiel en l'appliquant à deux régions de la province (le grand Fredericton et Kent). Cet exercice s'est avéré avantageux, puisque les membres de la Table ronde ont pu se familiariser avec le modèle. Ils l'ont ensuite recommandé comme l'une des options possibles, en ce qui a trait à la gouvernance locale ainsi qu'à la prestation de services régionaux.

Un exercice semblable a aussi été effectué avec le modèle de municipalité régionale de comté du Québec, qui a été adapté au contexte néo-brunswickois, puis appliqué à la Péninsule acadienne. Cet exercice s'est aussi avéré avantageux, en permettant aux membres de la Table ronde de mieux comprendre le modèle. Ils l'ont ensuite recommandé comme l'une des options possibles pour la prestation de services régionaux.

Compte tenu des enjeux cernés et des modèles établis, la Table ronde recommande ce qui suit :

1. **Qu'un organisme multi-fonctionnel soit établi dans chaque région de la province afin d'assurer :**

   - **la prestation des services de planification de l'utilisation des terres, de gestion des déchets solides et de développement économique à l'échelle régionale;**
   - **un mécanisme pour organiser ou fournir des services sur une base régionale et possiblement sur une base infrarégionale ou sur une base locale;**
   - **un mécanisme pour gérer des installations et de l'infrastructure dont bénéficie la région;**
   - **la réalisation d'économies par des économies d'échelle et la réduction des dédoublements;**
   - **une plus grande efficacité à résoudre les questions qui dépassent les limites et l'amélioration de la coopération entre les diverses unités administratives;**
   - **l'imputabilité envers les localités desservies en ce qui a trait aux services offerts en leur nom;**
   - **un juste partage des services entre les localités (partage des décisions ayant trait aux services et partage des coûts);**
   - **une planification de l'utilisation des terres améliorée et accrue à l'échelle locale et régionale.**

2. **Qu'un outil de planification régional soit élaboré afin d'améliorer la coordination et les liens entre les communautés en ce qui à trait à la planification de l'utilisation des terres, à l'aménagement des infrastructures et à la protection de l'environnement naturel.**

Financement provincial-municipal

Comme il a été expliqué à la partie 2, un des points forts du système de gouvernance locale au Nouveau-Brunswick est la répartition des responsabilités de services entre la province et les municipalités, et l'établissement d'un mécanisme de financement afin de soutenir la prestation de services locaux par les municipalités. En général, ces mécanismes ont été créés dans le but 1) de réduire l'écart financier, 2) d'équilibrer la capacité financière des municipalités et 3) de résoudre les externalités.

1) Réduction de « l'écart financier »

L'écart financier désigne la disparité entre les responsabilités des municipalités en matière de dépenses (c'est-à-dire les services que les citoyens exigent de la municipalité) et la capacité de générer des revenus provenant de sources internes (par l'impôt foncier basé sur la force de leur assiette fiscale). Des transferts provinciaux-municipaux afin de réduire cet « écart » aident à maintenir les taux d'imposition foncière à des niveaux acceptables.

2) Péréquation de la capacité financière

Les niveaux de capacité financière varient entre les municipalités. La capacité financière désigne la possibilité d'une municipalité à générer des recettes provenant de sources internes (l'impôt foncier). Certaines municipalités possèdent une assiette fiscale solide avec un important potentiel de croissance tandis que d'autres

ont une assiette fiscale beaucoup plus limitée. Ces différences sont généralement hors du contrôle direct des municipalités. Afin de combler ces écarts, les transferts provinciaux-municipaux viennent équilibrer la capacité des municipalités comparables de payer des services locaux. Autrement dit, les transferts de fonds peuvent être un moyen de rendre les règles du jeu équitables entre les municipalités.

3) Résolution des « externalités »
Une « externalité » est une situation où les avantages d'un service (par exemple installations de loisirs ou bibliothèques) dépassent les limites d'une compétence particulière. Idéalement, un système de transferts fiscaux tiendrait compte de ce genre de situation. Le système actuel ne reconnaît pas ou ne compense pas directement ces externalités; toutefois, le fait que des municipalités semblables sont groupées dans des catégories à des fins de financement reconnaît, en partie, que certaines sont des centres régionaux et offrent des services dont bénéficient les personnes qui demeurent à l'extérieur de leurs limites.

Autres modèles de financement

Plusieurs enjeux concernant les ententes de transferts provinciaux-municipaux actuelles doivent être examinés. Tel que présenté à la section 5, les préoccupations principales des municipalités sont axées sur le besoin d'un mécanisme de financement prévisible, stable et adéquat. Idéalement, un tel mécanisme mènerait à une plus grande autonomie financière.

La Table ronde a envisagé et évalué plusieurs sources possibles de financement. Chaque source a été évaluée en fonction des principes et facteurs généraux suivants :

Principes –

Autonomie financière
Désigne la capacité d'une administration locale à répondre à ses besoins financiers par des sources de revenus de provenance interne.

Simplicité
Tout mécanisme de financement devrait être facile à comprendre quant à son but et facile à gérer quant à son application aux administrations locales.

Stabilité
Les revenus d'un mécanisme de transfert de financement ne devraient pas être assujettis aux grandes fluctuations. Il faudrait une certaine mesure de stabilité d'une année à l'autre.

Prévisibilité
Il faut avoir la capacité de prévoir, avec une certitude quelconque, les revenus au cours d'une période de moyen à long terme.

Facteurs –

Il est important d'envisager la répercussion des changements au mécanisme de financement pour ce qui est des considérations suivantes :

Bénéficiaires
Est-ce que quelques administrations locales seulement en bénéficieront ou la plupart seront-elles avantagées à la suite des changements?

Disparités municipales
Le nouveau système augmentera-t-il les disparités entre les administrations locales ou réduira-t-il l'écart en ce qui a trait à la capacité de générer des revenus?

Écart financier
Le mécanisme de financement aborde-t-il les disparités entre les responsabilités en matière de dépenses des administrations locales et leur aptitude à générer des revenus provenant de sources internes?

Besoins en matière de péréquation
Le nouveau mécanisme de financement entraînera-t-il un besoin plus ou moins élevé de fonds de péréquation ou moins?

Effet sur la concurrence fiscale
Le nouveau système augmentera-t-il la

concurrence fiscale en permettant à certaines administrations locales d'offrir des avantages fiscaux afin d'attirer de nouveaux développements dans leur localité?

Révision des modèles de financement

La Table ronde a étudié et évalué plusieurs sources. Elles sont regroupées dans cinq catégories comme suit :

1. UTILISATION D'AUTRES CHAMPS FISCAUX

Deux approches pourraient être utilisées pour accéder différents champs fiscaux. Une approche comporterait le maintien, par le gouvernement provincial, d'une taxe quelconque avec le transfert d'un pourcentage de la taxe perçue aux administrations locales (désignée comme le partage fiscal). La deuxième approche, soit le « transfert de la marge fiscale » verrait la province réduire son taux d'impôt dans un champ particulier. La décision concernant la tranche de la marge « libérée » qui serait utilisée serait prise par la municipalité.

- **Champ d'impôt sur le revenu**
  Les administrations locales pourraient recevoir un pourcentage de l'impôt sur le revenu perçu par le gouvernement provincial à l'intérieur de leurs limites ou pourraient imposer leur propre impôt sur le revenu.

- **Champ de taxe de vente**
  Les administrations locales pourraient recevoir un pourcentage de la taxe de vente perçue par le gouvernement provincial à l'intérieur de leurs limites ou imposer leurs propres taxes de vente.

- **Champ de taxe sur les carburants**
  Les administrations locales pourraient recevoir un pourcentage de la taxe perçue à la suite de la vente de carburant à l'intérieur de leurs limites ou pourraient imposer leur propre taxe de vente de carburant.

- **Taxe hôtelière**
  Les administrations locales pourraient être autorisées à imposer une taxe d'occupation hôtelière spéciale qui pourrait être ajoutée aux tarifs des chambres d'hôtel.

- **Recettes de loterie**
  Les administrations locales pourraient recevoir un pourcentage des profits reçus par le gouvernement provincial qui sont générés par les divers lotos. Les montants reçus par les administrations locales dépendraient des niveaux de vente à l'intérieur de leurs limites.

2. SUBVENTIONS BASÉES SUR LE NIVEAU DE POPULATION

- **Subvention par habitant**
  Un montant égal par habitant serait remis aux administrations locales, peu importe sa capacité fiscale ou son besoin. Ce type de financement est habituellement utilisé pour réduire l'écart financier et est basé strictement sur les niveaux de population. Par exemple, si la population d'une localité est de 1 000 habitants et que le montant par habitant a été fixé à 10 $, la subvention reçue par l'administration locale de cette localité serait de 10 000 $.

3. DÉPENSES FISCALES PROVINCIALES (RECETTES CÉDÉES)

- **Exemptions d'impôt pour certains biens-fonds**
  Ce modèle porte sur les recettes fiscales auxquelles renonce la province, en excluant un type particulier de biens-fonds de son assiette fiscale. Par exemple, les bibliothèques pourraient être exemptées de l'impôt foncier provincial (c'est-à-dire qu'elles ne paieraient pas le taux provincial de 2,25 $ par 100 $ d'évaluation).

- **Abolition ou réduction des frais intergouvernementaux**
  Cette notion se rapporte aux recettes

auxquelles la province renonce en éliminant ou en réduisant les frais imposés pour divers services. Par exemple, les frais que la municipalité impose actuellement pour le service d'évaluation des biens réels pourraient être réduits ou abolis.

Dans le fond, ces deux scénarios réduiraient certaines dépenses que doivent engager toutes les municipalités et pourraient, dans une certaine mesure, atténuer l'impact des externalités.

4. FRAIS D'UTILISATION

L'imposition de frais par une municipalité pour des services est plus appropriée lorsque ces services sont privés. Par exemple, si une municipalité offre un programme de loisirs particulier comme des leçons de natation, l'avantage du service est privé en ce sens qu'il bénéficie à des particuliers plutôt qu'au grand public. Par conséquent, l'imposition de frais spéciaux pour ce service convient et ces frais peuvent être facilement gérés. D'autre part, un service comme le déneigement est un avantage pour le grand public et il serait très difficile de déterminer précisément qui en bénéficie le plus.

La plupart des services d'administration locale présentent un mélange de caractéristiques « privées » et « publiques ». Un service offert peut avoir un intérêt général pour la communauté mais il peut être financé moyennant des frais. Par exemple, les municipalités qui offrent des services d'eau et d'égout dont bénéficient leurs utilisateurs et la communauté en général, pourraient imposer des frais pour ce service. L'application de frais aide à cibler plus directement les bénéficiaires d'un service. Il importe que les municipalités aient la souplesse voulue pour imposer des frais, lorsque cela est pratique, pour divers types de services.

5. IMPÔT FONCIER

Les municipalités et la province perçoivent actuellement l'impôt foncier. La province perçoit 1,50 $ ou 2,25 $ par 100 $ d'évaluation sur les biens résidentiels non occupés par le propriétaire et les biens non résidentiels respectivement, pour couvrir certains coûts associés aux services qu'elle fournit comme les services sociaux, de santé, d'éducation et de justice. Les municipalités perçoivent un taux d'impôt local afin de générer des revenus pour les services locaux fournis aux biens-fonds à l'intérieur de leurs limites (par exemple services de police, de protection contre les incendies, de transport, etc.).

- **Partage des recettes fiscales**
  Le gouvernement provincial pourrait, entre autres, partager une partie des recettes fiscales générées par le taux qu'il perçoit sur le bien-fonds. Par exemple, le taux provincial de 2,25 $ par 100 $ d'évaluation continuerait d'être appliqué aux biens non résidentiels mais un pourcentage du montant perçu serait remis aux administrations locales. Si la province partageait, disons, 10 % des revenus fiscaux pour une propriété non résidentielle, elle transférerait 225 $ à la municipalité sur les 2 250 $ perçus d'une propriété commerciale évaluée à 100 000 $.

- **Transfert de la marge fiscale**
  Une autre approche comporterait une réduction du taux provincial et l'occupation par les administrations locales, d'une partie ou de la totalité du champ fiscal libéré par le gouvernement provincial. Par exemple, la province pourrait choisir de réduire son taux d'imposition non résidentiel de 2,25 $ à 2 $. Une municipalité pourrait alors percevoir un taux atteignant 0,25 $ par 100 $ d'évaluation sans accroître le fardeau fiscal général pour ce bien-fonds. Par exemple, si la municipalité occupait la totalité du champ libéré, elle gagnerait 250 $ pour une propriété commerciale évaluée à 100 000 $.

Évaluation des modèles de financement

En examinant les diverses sources (voir l'annexe E), la Table ronde a conclu ce qui suit :

Concernant l'utilisation d'autres champs fiscaux...

L'utilisation d'autres champs fiscaux (impôt sur le revenu, taxe de vente, taxe hôtelière, taxe sur le carburant) **ne répondrait pas** aux critères établis par la Table ronde. En général, en utilisant ces champs fiscaux, les disparités seraient plus grandes entre les administrations locales, la prévisibilité et la stabilité seraient difficiles à établir, la conception et l'application pourraient être très complexes, des pressions supplémentaires seraient exercées pour que des mesures de péréquation soient prises, et il pourrait en résulter une concurrence fiscale entre les administrations locales. Pour des raisons semblables, l'utilisation des recettes provenant de la loterie a été jugée inadéquate comme un moyen de financement des administrations locales.

Concernant les subventions par habitant...

Une approche de subvention par habitant pourrait aider à réduire l'écart fiscal et serait difficile à gérer. Toutefois, il a été mentionné que cette approche ne tient pas compte des besoins ou des capacités des administrations locales à générer des revenus. La Table ronde a conclu que la subvention par habitant pourrait être appuyée dans le cadre d'une solution plus générale.

Concernant les dépenses fiscales provinciales...

La Table ronde estimait que les exemptions fiscales pour certains biens-fonds ainsi que l'abolition ou la réduction des frais intergouvernementaux seraient à propos. En particulier, on pensait que ces changements seraient faciles à mettre en œuvre et assureraient une stabilité et une prévisibilité accrues, et que toutes les municipalités pourraient en bénéficier. Il a aussi été convenu que ces ajustements pourraient, en partie, résoudre certaines externalités. On a toutefois déterminé que ces changements n'aborderaient pas adéquatement l'écart financier ni les disparités actuelles entre les municipalités. Par conséquent, ces changements pourraient seulement être appuyés dans le cadre d'une solution plus générale.

Concernant les frais d'utilisation...

Les membres de la Table ronde ont convenu que l'application de frais d'utilisation par les municipalités pour financer les services convenait dans certains cas. En particulier, les frais aident à accroître l'autonomie financière et peuvent réduire en partie l'écart financier. Toutefois, on estimait que le modèle de « frais d'utilisation » ne devrait pas être appuyé comme un mécanisme de financement efficace pour remplacer le transfert actuel de la subvention sans condition, puisqu'il aurait une application relativement limitée quant à la capacité des municipalités de gérer des revenus.

Concernant l'impôt foncier...

La Table ronde a convenu que le transfert de la marge d'impôt foncier serait plus appropriée que le partage de l'impôt foncier. Une telle approche améliorerait l'autonomie fiscale, serait un concept relativement simple (mais peut-être un peu difficile à gérer), augmenterait la prévisibilité et la stabilité, et pourrait être avantageuse pour toutes les administrations locales. Il a toutefois aussi été noté que l'attribution d'une plus grande partie de la marge fiscale créerait de plus grandes disparités (en raison des assiettes fiscales et des taux d'impôt différents) et nécessiterait donc certains fonds de « péréquation ». La Table ronde a conclu que le transfert de la marge fiscale pourrait être appuyé dans le cadre d'un plan de financement provincial-municipal plus général.

Sur une question connexe, la Table ronde a aussi convenu que, dans la mesure du

possible, la valeur marchande devrait continuer d'être utilisée pour évaluer les biens-fonds aux fins de l'impôt foncier.

Concernant la péréquation...

Il importe de reconnaître qu'aucun des modèles de financement examinés ci-dessus n'aborde le besoin de la péréquation de la capacité financière entre les administrations locales. La

Table ronde a déterminé que tout arrangement de financement provincial-municipal doit avoir une composante de « péréquation » pour être efficace et équitable.

D'après son analyse et son évaluation des modèles ainsi que des défis et enjeux financiers actuels du système d'administration locale au Nouveau-Brunswick, la Table ronde recommande ce qui suit :

1. **L'établissement et l'évaluation de mécanismes de financement pour remplacer les subventions sans condition des administrations locales au Nouveau-Brunswick doivent être basés sur les principes établis par la Table ronde, y compris :**

   - **l'autonomie fiscale,**
   - **la stabilité,**
   - **la prévisibilité,**
   - **la simplicité,**
   - **l'imputabilité,**
   - **la neutralité,**
   - **la péréquation.**

2. **a) L'établissement d'une entente de financement provincial-municipal acceptable pour remplacer la subvention sans condition doit comprendre les éléments suivants :**

   - **Subventions par habitant,**
   - **Transfert de la marge d'impôt foncier,**
   - **Dépenses fiscales provinciales,**
   - **Péréquation de la capacité financière.**

   b) Un nouveau mécanisme de financement devrait être appliqué de manière uniforme dans la province.

3. **Les représentants des districts de services locaux, des associations municipales et du gouvernement du Nouveau-Brunswick devraient collaborer pour préparer une proposition de financement qui serait mise en œuvre en 2003.**

4. **Les modifications à la loi prévues dans le cadre du processus de révision de la *Loi sur les municipalités* concernant l'imposition de frais par les administrations locales devraient être appuyées par le gouvernement provincial.**

5. **La valeur marchande, comme approche de base de l'évaluation des biens-fonds au Nouveau-Brunswick, doit être retenue.**

6. **Les administrations locales et le gouvernement provincial doivent examiner la faisabilité de l'adoption d'une année financière uniforme (du 1er avril au 31 mars) afin d'accroître la prévisibilité et l'harmonisation du processus budgétaire.**

Voici les recommandations de la Table ronde sur l'impôt foncier dans les secteurs non constitués en municipalités :

1. **Le taux provincial des services locaux dispensés par la province (c'est-à-dire les services de police, de transport, d'administration et de réglementation des animaux) doit être basé, dans la mesure du possible, sur les coûts réels;**

2. **Le taux perçu pour les services locaux offerts dans les secteurs non constitués en municipalités (actuellement 0,65 $ par 100 $ d'évaluation) doit être appliqué à tous les biens-fonds : résidentiels, résidentiels non occupés par les propriétaires et non résidentiels.**

On estimait que la mise en œuvre de ces recommandations aborderait la question de l'équité de deux façons : 1) tous les propriétaires fonciers à l'intérieur des secteurs non constitués en municipalités (biens résidentiels, résidentiels non occupés par les propriétaires et non résidentiels) partageraient les coûts liés à la prestation des services locaux par la province; 2) les biens résidentiels non occupés par les propriétaires et non résidentiels, qu'ils soient à l'intérieur d'une municipalité ou d'un secteur non constitué en municipalité, seraient traités de la même manière en ce qui a trait à l'impôt foncier.

CONCLUSION

Les membres de la Table ronde sur la gouvernance locale sont heureux d'avoir collaboré au projet et de présenter au gouvernement provincial des recommandations visant à améliorer le système de gouvernance locale au Nouveau-Brunswick. Bien qu'ils aient terminé leur mandat, ils estiment qu'il reste encore beaucoup à faire pour mettre en oeuvre les changements nécessaires à notre système de gouvernance locale. En présentant son rapport à la ministre de l'Environnement et des Gouvernements locaux, la Table ronde propose au gouvernement provincial des recommandations pour la mise en œuvre de ces améliorations.

La Table ronde exhorte aussi le gouvernement provincial à entamer, en préparant sa réponse aux recommandations, un processus de consultation qui assurera une participation valable du public et des principaux intervenants. Les membres de la Table ronde sont persuadés que les recommandations dans le présent rapport auront des bienfaits à long terme pour les citoyens, les localités et l'ensemble de la province.

Définitions

Administration locale	Il s'agit d'un organisme qui est créé pour desservir une localité définie. Une entité élue (par suffrage universel) prend des décisions relativement à la prestation de services et la à réglementation d'activités locales, de la part de la localité définie.
Aménagement linéaire	Aussi appelé lotissement en rubans ou développement tentaculaire, désigne l'aménagement le long d'une route.
Assiette fiscale municipale	Désigne l'assiette utilisée pour calculer le taux d'impôt des biens résidentiels dans une municipalité, à l'aide de l'évaluation du bien résidentiel plus une fois et demie celle du bien non résidentiel. Cela reflète le fait que puisqu'il n'y a pas de taxes d'affaires au Nouveau-Brunswick, le taux d'impôt sur les biens réels non résidentiels équivaut à une fois et demie le taux résidentiel.
Autonomie financière	Désigne la capacité d'une municipalité à répondre à ses besoins financiers à partir de sources de revenus internes.
Besoin financier	Désigne la différence entre les besoins d'une municipalité en matière de dépenses et sa capacité à générer des revenus.
Capacité fiscale	Désigne l'aptitude d'une municipalité à générer des revenus à partir de son assiette fiscale par rapport à d'autres municipalités semblables.
Communauté d'intérêts	Désigne les secteurs qui peuvent choisir de former une unité car ils possèdent certains éléments communs entre eux qui font qu'il pourrait être avantageux pour chacun de collaborer ou de se regrouper. Les éléments communs peuvent être la culture, la géographie, le caractère, ou l'industrie.
Écart entre les administrations locales	Le concept qu'il y a des lacunes dans l'administration locale dans les secteurs non constitués en municipalités.
Écart financier	Désigne la disparité entre la capacité de générer des revenus et la responsabilité des dépenses.
Élection par suffrage universel	Dans le contexte de la gouvernance locale néo-brunswickois, signifie d'être élu tous les trois ans, dans le cadre d'un processus électoral officiel, selon la Loi sur les municipalités. par les résidents d'une communauté qui ont le droit de vote.
Équité	Dans le contexte du financement municipal, désigne le traitement égal des municipalités qui ont les mêmes besoins financiers.

Évaluation	Désigne la valeur des biens-fonds à des fins d'impôt. Au Nouveau-Brunswick, elle est basée sur la valeur vraie et réelle qui, en général, est interprétée comme la valeur du marché. Les évaluations foncières fournissent la base de l'assiette fiscale qui est utilisée pour établir les taux d'impôt foncier.
Gouvernance Locale	Désigne la responsabilité et le pouvoir décisionnel relativement à la prestation de services et à la réglementation d'activités locales.
Montant total de la subvention	Désigne le montant total des fonds disponibles pour la subvention sans condition pour toutes les municipalités.
Suffrage universel	Désigne le droit de vote des personnes amissibles, peu importe leur sexe.
Transfert financier	Comprend tous les transferts de fonds du gouvernement aux particuliers, entreprises et autres niveaux d'administration.
Transferts provinciaux-municipaux	Désigne tous les transferts de fonds de la province aux municipalités.

ANNEXE A

Membres du Comité technique

Présidente:	Katherine d'Entremont	Directrice Gouvernance Locale	Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux
	Gérard Belliveau	Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick	Ville de Dieppe
	Remplacé par		
	Léopold Chiasson	Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick	Directeur exécutif
	Réal Gervais	Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick	Ville d'Edmundston
	Paul R. Stapleton	Association des cités du Nouveau-Brunswick	Cité de Fredericton
	Patrick Woods	Association des cités du Nouveau-Brunswick	City of Saint John
	Mike Brennan	Union des municipalités du Nouveau-Brunswick	Ville de Quispamsis
	Adolphe Goulette	Union des municipalités du Nouveau-Brunswick	Village de Charlo
	Martin Corbett	Conseiller aux administrations municipales	Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux
	Roseline Maillet	Représentante des services municipaux	Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux
	Johnny St-Onge	Conseiller au développement local	Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux
	Sandra Jessop-Roach	Gestionnaire – Relations fiscales provinciales/ municipales	Ministère des Finances
	James Turgeon	Directeur général – Division de la politique fiscale et financière	Ministère des Finances
	Jacques Paynter	Animateur	Geoplan Consultants Inc.

Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux
Personnel membre de la table ronde

Byron James	Sous-ministre
Bonny Hoyt-Hallett	Sous-ministre ajointe
Denis Deveau	Gestionnaire de projet
Dan Rae	Directeur, Soutien financier local
Stephanie Whalen	Coordinatrice des services aux administrations locales
Parker Gray	Analyste supérieur des politiques
Michelle Boudreau	Personnel de soutien de la Table ronde

ANNEXE B

Table ronde de la ministre sur la gouvernance locale
Présentations à la Table ronde

1. Examiner les divers enjeux dus à l'écart actuel de la gouvernance locale dans les secteurs non constitués en municipalités et examiner un ou plusieurs nouveaux modèles de gouvernance locale pour résoudre ces enjeux.

Présentations

- L'écart dans la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick - Enjeux clés (présentation du Comité technique)
- Représentation des administrations locales pour les citoyens des régions rurales - Exemples d'autres provinces canadiennes – David Bruce, Programme des petites villes et régions rurales, Université Mount Allison
- Modèles de gouvernance potentiels pour les DSL (présentation du Comité technique)
- Municipalités régionales et rurales en Nouvelle-Écosse - Keith Robicheau, agent administratif municipal, municipalité du comté d'Annapolis
- Comprendre le contexte néo-brunswickois (présentation du Comité technique)

2. Examiner le lien entre les services locaux et la taxation foncière dans les DSL et examiner comment l'impôt foncier reflète les services fournis et leurs coûts connexes.

Présentations

- Services de police dans les DSL– ministère de la Securité publique du N.-B.
- Routes provinciales – ministère des Transports du N.-B.
- Financement des services dans les districts de services locaux– (présentation du Comité technique)

3 Examiner comment les services communs offerts sur une base régionale, comme la planification de l'utilisation des terres, la gestion des déchets solides, le développement économique, les loisirs, les bibliothèques et la gestion des eaux et des égouts pourraient être planifiés, coordonnés, financés et dispensés plus efficacement.

Présentations

- Commissions de gestion des déchets solides – ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux

- Commissions de gestion des déchets solides– ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux

- Commissions de développement économique régional – Entreprises Nouveau-Brunswick

- Commissions de district d'aménagement ou d'urbanisme - ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux et commissions de planification de l'utilisation des terres

- Coopérative de services régionaux– (présentation du Comité technique)

- Système de districts régionaux de la Colombie-Britannique– représentants de la C.-B. - Kelly Daniels, CAO, district régional de Nanaimo, George Holmes, président du district régional de Nanaimo, Gary Paget, directeur général des affaires municipales de la C.-B.

- Le système municipal québécois – représentants du Québec : Jean Beaudoin, vice-président principal, Roche et Michel Fernet

- Municipalité régionale de comté (MRC) - dans la Péninsule acadienne – (présentation du Comité technique)

- Système de districts régionaux de la Colombie-Britannique – comité technique

- Projets pilotes sur papier basés sur le modèle de la Colombie-Britannique – Fredericton et comté de Kent

4. Examiner les divers enjeux concernant le financement des municipalités (par exemple impôt foncier, subvention sans condition, frais d'utilisation, etc.) et formuler des recommandations visant à améliorer la stabilité et l'autonomie financières des municipalités.

Présentations

- Enjeux financiers – (présentation du Comité technique)

- Transferts fiscaux provinciaux-municipaux – UMNB et ACNB

- Financement municipal au Canada – Professeur Andrew Sancton – University of Western Ontario

- Proposition du pacte fiscal provincial-municipal – Association Francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick (AFMNB)

- Présentation des DSL – Principes – Wayne Flinn

- Possibilités de financement – (présentation du Comité technique)

- Proposition de L'AFMNB relative au financement

APPENDIX C

Comparaison des options de gouvernance locale

	Options possibles de gouvernance locale			
	Administrations locales			Communautés non constituées
Caractéristiques	**Municipalité – par l'annexion et la constitution**	**Municipalité rurale**	**Communauté rurale améliorée – faisant partie d'un organisme régional de services (ORS)**	**District communautaire - faisant partie d'un district régional de services (DRS)**
Raison d'être	Responsabilité pour tous les services à la propriété	Responsabilité pour tous les services à la propriété, sauf les services de police et d'entretien des routes	Responsabilité pour tous les services à la propriété (sauf les services de police et d'entretien des routes), avec la prestation des services et le personnel fournis par un ORS	La fourniture par le DRS de tous les services à la propriété (sauf les services de police et d'entretien des routes) et d'arrêtés aux districts communautaires (DC)
Établissement	Limites territoriales établies pour servir une communauté d'intérêt	Limites territoriales établies pour servir une communauté d'intérêt	Limites territoriales établies pour servir une communauté d'intérêt	Limites territoriales établies pour servir une communauté d'intérêt
Représentation au suffrage universel	Conseil élu	Conseil élu	Comité élu	Élection de représentant(s) au DRS, avec comités consultatifs locaux élus lors de réunions publiques
Responsabilités pour les services	Tous les services à la propriété Le conseil prend les décisions relatives aux services	Tous les services à la propriété Le conseil prend les décisions relatives aux services	Tous les services à la propriété, sauf les services de police et de transports Le comité prend les décisions relatives aux services	Le DRS assume les responsabilités pour tous les services à la propriété, sauf les services de police et de transports Les résidents des DC votent pour les services, et le DRS prend les décisions finales
Prestation des services	Directement par la municipalité ou par le biais d'ententes avec une municipalité, la province, le secteur privé, le secteur sans but lucratif ou un organisme régional de services (ORS)	Directement par la municipalité ou par le biais d'ententes avec une municipalité, la province, le secteur privé, le secteur sans but lucratif ou un ORS La province fournit les services de police et de transports	L'ORS fournit les services directement ou par le biais d'ententes avec une municipalité, la province ou le secteur privé ou sans but lucratif La province fournit les services de police et de transports	Le DRS fournit les services directement ou par le biais d'ententes avec une municipalité, la province ou le secteur privé ou sans but lucratif La province fournit les services de police et de transports

ANNEXE C

Comparaison des options de gouvernance locale

	Options possibles de gouvernance locale			
	Administrations locales			Communautés non constituées
Pouvoirs	Peut être propriétaire de terrains, d'édifices et d'équipements Adoption, administration et exécution d'arrêtés	Peut être propriétaire de terrains, d'édifices et d'équipements Adoption, administration et exécution d'arrêtés	La communauté rurale et l'ORS (pour la prestation de services) peuvent être propriétaires de terrains, d'édifices et d'équipements Adoption et exécution d'arrêtés, qui sont administrés par l'ORS	Les terrains, édifices et équipements pour la prestation des services sont la propriété du DRS DRS adopte, administre et exécute des arrêtés pour les DC, quand la localité le désire
Financement	Le conseil adopte le budget financé par l'impôt foncier municipal, les transferts fiscaux et les recettes non fiscales La municipalité peut emprunter et avoir accès à des programmes pour financer des projets d'immobilisation	Le conseil adopte le budget financé par l'impôt foncier municipal, les transferts fiscaux et les recettes non fiscales La municipalité peut emprunter et avoir accès à des programmes pour financer des projets d'immobilisation Taux d'imposition (appliqué uniformément à travers la province) déterminé par la province pour les services de police et d'entretien des routes	Le comité adopte le budget financé par l'impôt foncier local, les transferts fiscaux et les recettes non fiscales La communauté rurale peut emprunter et avoir accès à des programmes pour financer des projets d'immobilisation Taux d'imposition (appliqué uniformément à travers la province) déterminé par la province pour les services de police et d'entretien des routes	Le DSR adopte le budget financé par l'impôt foncier local (la Province établit les taux d'imposition pour les DC), les transferts fiscaux et les recettes non fiscales Le DSR peut emprunter et avoir accès à des programmes pour financer des projets d'immobilisation Taux d'imposition (appliqué uniformément à travers la province) déterminé par la province pour les services de police et d'entretien des routes

ANNEXE D

Comparaison des options pour la prestation régionale de services

	Options possibles de prestation régionale de services		
Caractéristiques	**Coopérative régionale de services (CRS)**	**District régional de services – basé sur le district régional (DR) de la Colombie-Britannique**	**District de services régionaux (DSR) – basé sur la municipalité régionale de comté du Québec**
Raison d'être	Une structure pour permettre aux administrations locales d'organiser et de gérer leur propre agence de prestation de services pour la fourniture de services entre elles	Une structure mandatée par la province pour offrir certains services à l'échelle régionale aux administrations locales et aux districts communautaires (DC), ainsi qu'avec la responsabilité des services locaux et des arrêtés aux DC Peut aussi fournir des services à l'échelle infra-régionale tels que mandatés par les administrations locales et les DC, et des services locaux tels que mandatés par les administrations locales	Une structure mandatée par la province d'offrir certains services à l'échelle régionale aux municipalités D'autres services peuvent être fournis à l'échelle régionale par le DSR, lorsque mandaté par les municipalités
Établissement	La province fournit un cadre législatif pour les CRS, alors que les CRS sont établies par les administrations locales elles-mêmes Les limites territoriales sont établies afin de servir une région d'identité et d'intérêts communs	La province fournit un cadre législatif pour les DR, et établit les DR Les limites territoriales sont établies afin de servir une région d'identité et d'intérêts communs	La province fournit un cadre législatif pour les DSR, et établit les DSR Les limites territoriales sont établies afin de servir une région d'identité et d'intérêts communs
Représentation	Le conseil d'administration de la CRS est composé de représentants nommés par toutes les administrations locales Le conseil d'administration de la CRS élit un de ses membres à la présidence et établit des comités pour aider à la prestation des services	Le bureau de direction du DR est composé de représentants élus nommés par toutes les administrations locales , ainsi que directement élus par les électeurs des DC Le bureau de direction du DR élit un de ses membres comme président et établit des comités pour aider à la prestation des services	Le conseil du DSR est composé des maires de toutes les municipalités Le conseil du DSR élit un de ses membres comme président et établit des comités pour aider à la prestation des services

ANNEXE D

Comparaison des options pour la prestation régionale de services

	Options possibles de prestation régionale de services		
Caractéristiques	**Coopérative régionale de services (CRS)**	**District régional de services – basé sur le district régional de la Colombie-Britannique**	**District de services régionaux – basé sur la municipalité régionale de comté du Québec**
Responsabilités pour les services	Aucune responsabilité envers les services. Les administrations localessont responsables des services	Responsable des services locaux aux DC (p. ex., protection contre les incendies, loisirs)	Aucune responsabilité envers les services. Les municipalités sont responsables des services
Prestation des services	Prestation des services à l'échelle régionale, infra-régionale ou locale, tel que mandaté par les administrations locales membres	Services régionaux (urbanisme, développement économique, déchets solides), infra-régionaux et locaux, tel que mandaté par les administrations locales et les DC	Services régionaux (urbanisme, développement économique, déchets solides) D'autres services peuvent être délivrés à l'échelle régionale par le DSR, lorsque mandaté par les municipalités
Pouvoirs	Peut être propriétaire de terrains, d'édifices et d'équipements pour la prestation des services La CRS administre des arrêtés dans le cadre de la prestation de services pour les administrations locales	Peut être propriétaire de terrains, d'édifices et d'équipements pour la prestation des services Le DR adopte, administre et exécute des arrêtés pour les DC, lorsque les localités le demandent Le DR administre des arrêtés dans le cadre de la prestation de services pour les administrations locales	Peut être propriétaire de terrains, d'édifices et d'équipements pour la prestation des services Le DSR administre des arrêtés dans le cadre de la prestation de services pour les municipalités
Financement	Le conseil d'administration de la CRS adopte le budget élaboré conjointement et financé par les administrations locales membres (par l'impôt foncier) et à partir de recettes non fiscales La CRS peut emprunter et avoir accès à des programmes pour financer des projets d'immobilisation	Le bureau de direction du DR adopte le budget développé conjointement et financé par les administrations locales et les DC (la province établit le taux d'imposition pour les DC) et à partir de recettes non fiscales et de transferts fiscaux (seulement pour les DC) Le DR peut emprunter et avoir accès à des programmes pour financer des projets d'immobilisation	Le conseil du DSR adopte le budget élaboré conjointement et financé par les municipalités membres (par l'impôt foncier) et à partir de recettes non fiscales et de transferts fiscaux Le DSR peut emprunter et avoir accès à des programmes pour financer des projets d'immobilisation

ANNEXE E - Évaluation d'autres sources de revenu possibles

Évaluation de sources de revenu possibles en fonction des principes et facteurs établis par la Tableronde de la ministre sur la gouvernance locale

Source de revenus	Autonomie financière	Simplicité	Stabilité	Prévisibilité	Bénéficiaires	Disparités municipales	Écart fiscal	Programme de péréquation	Concurrence fiscale
	Capacité d'une municipalité à répondre à ses besoins financiers à partir de ses sources de revenus	Facile à comprendre et à gérer	Sources de revenus non assujetties aux grandes fluctuations	Capacité de prévoir les sources de revenus avec le temps	Qui en bénéficie?	Différence dans la capacité de générer des revenus	Disparité entre les sources de revenus de provenance interne et les responsabilités en matière de dépenses	Adresse la différence dans la capacité de générer des revenus (impact)	La municipalité peut-elle établir des taux d'impôt à des niveaux qui influencent les décisions locales?
I. **AUTRES CHAMPS D'IMPOSITION :**	Peut être un partage des recettes fiscales ou un transfert de la marge fiscale, p. ex. **Partage fiscal** - % des recettes de la taxe de vente retournées aux municipalités **Transfert de la marge fiscale** - la province réduit le taux et permet aux municipalités d'imposer une taxe de vente locale								
1. **IMPÔT SUR LE REVENU**	**AMÉLIORÉE** si la municipalité établit le taux, autrement partage fiscal (forme de subvention)	Concept **SIMPLE**, application **COMPLEXE**	Le montant global serait relativement stable et prévisible mais les recettes des municipalités pourraient varier considérablement en fonction de l'économie. Les municipalités basées sur une seule ressource pourraient être vulnérables.		Régions ayant des revenus par habitant plus élevés	**ACCRUES**	**RÉDUCTION** Partielle à complète (possibilité de paiement en trop)	Pression **ACCRUE**	**ACCRUE**
2. **TAXE DE VENTE**	**AMÉLIORÉE** si la municipalité établit le taux, autrement partage fiscal (forme de subvention)	Concept **SIMPLE**, application **COMPLEXE**	Le montant global serait relativement stable et prévisible mais les recettes des municipalités pourraient varier considérablement, en fonction de l'économie. Les municipalités basées sur une seule ressource pourraient être vulnérables.		Régions avec une plus grande base de vente	**ACCRUES**	**RÉDUCTION** Partielle à complète (possibilité de paiement en trop)	Pression **ACCRUE**	**ACCRUE**

ANNEXE E - Évaluation d'autres sources de revenu possibles

Évaluation de sources de revenu possibles en fonction des principes et facteurs établis par la Tableronde de la ministre sur la gouvernance locale

Source de revenus	Autonomie financière	Simplicité	Stabilité	Prévisibilité	Bénéficiaires	Disparités municipales	Écart fiscal	Programme de péréquation	Compétition fiscale
	Capacité d'une municipalité à répondre à ses besoins financiers à partir de ses sources de revenus	Facile à comprendre et à gérer	Sources de revenus non assujetties aux grandes fluctuations	Capacité de prévoir les sources de revenus avec le temps	Qui en bénéficie?	Différence dans la capacité de générer des revenus	Disparité entre les sources de revenus de provenance interne et les responsabilités en matière de dépenses	Adresse la différence dans la capacité de générer des revenus (impact)	La municipalité peut-elle établir des taux d'impôt à des niveaux qui influencent les décisions locales?
3. **TAXE HÔTELIÈRE**	**AMÉLIORÉE**	Concept **SIMPLE**, application **COMPLEXE**	Selon les changements économiques, la valeur du dollar, le développement d'autres attractions, la collaboration de dame nature		Régions très touristiques	**ACCRUES**	**RÉDUCTION** partielle	Pression **ACCRUE**	**ACCRUE**
4. **TAXE SUR LES CARBURANTS**	**AMÉLIORÉE** si la municipalité établit le taux, autrement partage fiscal (forme de subvention)	Concept **SIMPLE**, application **COMPLEXE**	**NON**	**NON**	Secteurs ayant une plus grande base de vente	**ACCRUES**	**RÉDUCTION** partielle	Pression **ACCRUE**	**ACCRUE**
5. **TAXE DE LOTERIE**	**AMÉLIORÉE** si la municipalité établit le taux, autrement partage fiscal (forme de subvention)	Concept **SIMPLE**, application **COMPLEXE**	**NON**	**NON**	Secteurs ayant une plus grande base de vente	**ACCRUES**	**RÉDUCTION** partielle	Pression **ACCRUE**	**ACCRUE**

ANNEXE E - Évaluation d'autres sources de revenu possibles

Évaluation de sources de revenu possibles en fonction des principes et facteurs établis par la Tableronde de la ministre sur la gouvernance locale

Source de revenus	Autonomie financière	Simplicité	Stabilité	Prévisibilité	Bénéficiaires	Disparités municipales	Écart fiscal	Programme de péréquation	Concurrence fiscale
	Capacité d'une municipalité à répondre à ses besoins financiers à partir de ses sources de revenus	Facile à comprendre et à gérer	Sources de revenus non assujetties aux grandes fluctuations	Capacité de prévoir les sources de revenus avec le temps	Qui en bénéficie?	Différence dans la capacité de générer des revenus	Disparité entre les sources de revenus de provenance interne et les responsabilités en matière de dépenses	Adresse la différence dans la capacité de générer des revenus (impact)	La municipalité peut-elle établir des taux d'impôt à des niveaux qui influencent les décisions locales?
II SUBVENTION PAR HABITANT Fournit le même montant par habitant à chaque municipalité	**NON AMÉLIORÉE**	**SIMPLE**	**STABLE** à court et moyen terme si le remboursement n'est pas modifié	**AMÉLIORÉE** si le remboursement n'est pas modifié	Municipalités dont le ratio entre la population et les besoins en matière de dépenses est faible bénéficient davantage	Ne tient pas compte du besoin ou de la capacité à générer des revenus, donc écart potentiellement élevé	**RÉDUCTION** allant de partielle à complète (Possibilité de paiement en trop)	Besoin **NON ÉLIMINÉ**	Pourrait **ACCROÎTRE** la compétition.
III. DÉPENSES FISCALES PROVINCIALES (exemptions pour certaines propriétés) Modifications aux biens-fonds inclus dans l'assiette fiscale Suppression/ réduction des frais intergouvernementaux	**NON AMÉLIORÉE**	**SIMPLE**	**STABLE**	**AMÉLIORÉE**	Possiblement une subvention « non signalée » indirecte. Peut être le mécanisme pertinent pour aborder en partie les facteurs externes (p. ex. exemption des bibliothèques, parcs)	Peu ou **AUCUN IMPACT**	**RÉDUCTION** partielle de la responsabilité en matière de dépenses	**AUCUN IMPACT**	**AUCUN IMPACT**

ANNEXE E - Évaluation d'autres sources de revenu possibles

Évaluation de sources de revenu possibles en fonction des principes et facteurs établis par la Tableronde de la ministre sur la gouvernance locale

Source de revenus	Autonomie financière	Simplicité	Stabilité	Prévisibilité	Bénéficiaires	Disparités municipales	Écart fiscal	Programme de péréquation	Concurrence fiscale
	Capacité d'une municipalité à répondre à ses besoins financiers à partir de ses sources de revenus	Facile à comprendre et à gérer	Sources de revenus non assujetties aux grandes fluctuations	Capacité de prévoir les sources de revenus avec le temps	Qui en bénéficie?	Différence dans la capacité de générer des revenus	Disparité entre les sources de revenus de provenance interne et les responsabilités en matière de dépenses	Adresse la différence dans la capacité de générer des revenus (impact)	La municipalité peut-elle établir des taux d'impôt à des niveaux qui influencent les décisions locales?
IV. FRAIS D'UTILISATION Frais directs aux utilisateurs	**AMÉLIORÉE**	Compréhension **FACILE** Gestion PLUS **COMPLEXE**	Selon le service fourni et la demande		Municipalités avec base plus forte pour produits privés	Peut accroître les disparités – la base des revenus varierait entre les municipalités	**RÉDUCTION** partielle	Possibilité **d'ACCROÎTRE** les pressions sur un programme de péréquation à mesure que la capacité de générer des revenus est accrue.	Pourrait possiblement **ACCROÎTRE** – les frais divers rendraient les comparaisons plus difficiles (taxes déguisées).
V. PARTAGE FISCAL : La province impose une taxe et en retourne une partie aux municipalités.	**NON AMÉLIORÉE** Ne serait pas considéré comme des revenus de provenance interne, la municipalité n'établit pas le taux. Dépend des décisions d'un autre palier d'administration	Compréhension **FACILE** Administration PLUS **COMPLEXE**	**STABLE** à court et moyen terme – si le niveau de transfert est maintenu par la province.	**AMÉLIORÉE**	Municipalités PLUS FORTES – celles qui ont une assiette fiscale forte et grandissante bénéficient dans une plus large mesure.	**ACCRUES** avec le temps car les municipalités ayant une base grandissante enregistrent une croissance de leurs revenus tandis que celles qui ont une base stable ou qui diminuent perdent du terrain.	**RÉDUCTION** Partielle à complète (possibilité de paiement en trop)	**BESOIN ACCRU** À mesure que les écarts augmentent avec le temps, la pression pour ou sur des paiements de péréquation augmente.	Possibilité de concurrence non grandement accrue, quoiqu'il pourrait accroître la capacité des municipalités plus fortes à attirer des entreprises et des résidents en maintenant un taux d'impôt très bas.
VI. TRANSFERT PARTAGE FISCAL : La province réduit le taux d'imposition permettant aux municipalités d'accroître l'impôt municipal.	**AMÉLIORÉE** en augmentant ses revenus de provenance interne et la responsabilisation. L'administration qui dépense impose aussi des taxes.	Concept **SIMPLE**. Administration PLUS **COMPLEXE**.	**STABLE** tant que la base est stable.	**AMÉLIORÉE**	Les municipalités PLUS FORTES - celles qui ont une assiette fiscale forte et grandissante bénéficient dans une plus large mesure.	**ACCRUES** AVEC LE TEMPS	**RÉDUCTION** Partielle à complète	**BESOIN ACCRU** à mesure que la capacité de générer des revenus augmente pour les municipalités plus fortes, la « norme » augmente entraînant des pressions accrues sur le programme de péréquation.	**POTENTIEL ACCRU** Selon la manière dont le transfert est effectué, peut fournir un incitatif de maintenir l'utilisation de la marge fiscale supplémentaire faible afin d'attirer de nouveaux développements.